

# ANUARIO

## Centro de Investigación y Estudios Políticos

Número 3 Año 2012

---

ISSN 2215-2873



## **Equipo Editorial y Colaboradores**

### **Coordinación del Consejo Editorial**

Dr. Alberto Cortés Ramos, Centro de Investigación y Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Msc. María José Cascante Matamoros, Escuela de Ciencias Políticas - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

M.Sc. Fernando Zeledón Torres, Posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas, Costa Rica

Bach. Alina Menocal Peters, Centro de Investigación y Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

### **Consejo Editorial**

Mtro. Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, Mexico

M. Ph. Sergio Moya Mena, Escuela de Ciencias Políticas - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dra. Gina Sibaja Quesada, Centro de Investigación y Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Salvador Sánchez, Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), Panama

Dra. Cristina Eguizábal Mendoza, Florida International University, United States

### **Asistencia Técnica**

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

### **Diseño de Portada**

Bach. Maureen Godínez Chacón, Centro de Investigación y Estudios  
Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

### **Colaboradores**

Msc. Guillermo Acuña González, Instituto de Estudios Sociales en  
Población (IDESPO) - Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Msc. Marianela Aguilar Arce, Centro de Investigación y Estudios  
Políticos - Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Jorge Cáceres Prendes, Escuela de Relaciones Internacionales -  
Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Carlos Murillo Zamora, Escuela de Relaciones Internacionales -  
Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Rotsay Rosales Valladares, Escuela de Ciencias Políticas -  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dra. Ilka Treminio Sánchez, Escuela de Ciencias Políticas - Universidad  
de Costa Rica, Costa Rica

## PRESENTACIÓN

Nos llena de orgullo por la disposición por tercera vez consecutiva el Anuario "*Centro de Investigación y Estudios Políticos*". Este espacio año a año se ha logrado constituir en una puerta abierta que busca dinamizar el diálogo e intercambio de ideas sobre temas claves con el fin de contribuir al mejoramiento de las prácticas políticas y el desarrollo democrático que permita avanzar en la construcción de una cultura política reflexiva, crítica y solidaria.

En esta ocasión, hemos logrado hacer la transición hacia un Anuario con contenido totalmente científico. El mismo cuenta con 7 artículos especializados que procuran hacer un abordaje hacia temas de importante envergadura como lo son la salud pública, el sistema educativo, los partidos políticos, el poder legislativo; el sistema penal juvenil, las iniciativas populares y la participación política.

Nos sentimos muy satisfechos por el contenido que hemos logrado publicar pues invita a la reflexión y el análisis sustentado sobre fenómenos claves para el sistema político contemporáneo, sentando las bases para procurar realizar un diálogo sobre las alternativas de política que se pueden seguir con el fin de solventar los desafíos que cada artículo expone.

La publicación del anuario es producto del gran esfuerzo de un equipo de personas vinculadas con el CIEP que hacen de este sueño una realidad. Particularmente agradezco a Bach. Alina Menocal así como a los demás miembros del Comité Editorial, M.Sc. Fernando Zeledón, Dra. María José Cascante y sin los cuales sería imposible cumplir con esta empresa año a año. De la misma forma reconocemos el incondicional apoyo del Dr. Alberto Cortés Ramos, Director del CIEP, así como del Consejo Editorial.

Aprovechamos para recordar que el CIEP busca ser un punto de encuentro de estudiantes, investigadores y expertos procedentes de diversas disciplinas con el interés de abordar los retos democráticos y el desarrollo de instituciones políticas cada vez sólidas. Esperamos en la medida en que avancen los años, más investigadores de diversas disciplinas se sumen a la lista de autores del Anuario.

Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos

# **LAS SANCIONES ALTERNATIVAS EN LA POBLACIÓN PENAL JUVENIL**

## **ALTERNATIVE SANCTIONS IN THE JUVENILE PRISON POPULATION**

**Cintha Fernández Lépez**

Correo electrónico:  
cinthiaflepez@gmail.com

Costarricense, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Asistente de la Coordinación Académica Regional de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y profesora en la Escuela de Salud Pública, carrera de Promoción de la Salud de la Universidad de Costa Rica.

Recibido 05/08/2013 – Aceptado 31/11/2013

### **Resumen**

Todo tema que sea abordado desde el análisis de las políticas públicas es interesante porque permite descubrir, desde una óptica que pretende ser objetiva, si las decisiones o la gestión estatal van por el camino adecuado y el estudio de las sanciones penales juveniles es uno de esos temas.

Es por ello que en éste artículo podrá encontrar una breve reseña histórica sobre los modelos de respuesta hacia el delito penal juvenil en Costa Rica desde 1963 hasta la actualidad, que permita dar razón de la estructura institucional actual y su organización administrativa y de gestión; así como describir detalles del concepto, tipos de sanciones alternativas, su implementación y algunos desafíos.

**Palabras claves:** Justicia Penal Juvenil, Modelo de Justicia Penal Juvenil, sanciones alternativas, población penal juvenil, ejecución penal.

### **Abstract**

Any item to be addressed from the public policy analysis is interesting because it allows you to discover, from a perspective that claims to be objective, if decisions or state management is on the right track and study of juvenile criminal sanctions is one of those subjects.

That is why in this article you will find a brief history on the model response to juvenile crime in Costa Rica from 1963 to the present, which would give reason for the current institutional and administrative organization

and management, as well how to describe details of the concept, types of alternative sanctions, its implementation and some challenges.

**Keywords:** Juvenile Criminal Justice, Juvenile Justice Model, alternative sanctions, juvenile prison population, criminal enforcement.

## **A MANERA DE INTRODUCCIÓN**

Daré inicio a éste artículo compartiendo una situación que viví en una de mis visitas al Complejo Juvenil Zurquí y que me hizo plantearme varias preguntas.

*Pasé el Puesto de Seguridad Uno. Sigo caminando rumbo mi destino y en eso veo una imagen que me traslada a una película de presos con grillete en sus piernas. Había una fila de jóvenes varones con los tobillos y manos unidos por "esposas" y gritando a los demás que se quedaban: "Pórtense mal". Eran jóvenes que habiendo cumplido sus 18 años serían trasladados a otro centro penal, en cumplimiento de la Ley. ¿Por qué esposados de esa forma? La respuesta era porque serían trasladados en una buseta - "normal" - utilizada para transportar funcionarios de éste centro penitenciario, por lo que no tenía las medidas de seguridad apropiadas para trasladar presos.*

Entonces, ¿Por qué eran tratados de ésta forma?, ¿qué delito cometieron?, ¿cómo era la vida de ellos antes de ingresar a un centro penal?, ¿cómo era la situación de sus familias?, ¿de cuál comunidad vendrían?, ¿cuáles eran sus proyectos de vida? o mejor dicho ¿tenían proyectos de vida?

Como una moneda, existen dos caras para describir y tratar una temática que despierta tan variados sentimientos y razonamientos. Para algunos se debe aplicar "mano dura". Esa mano que no "alcahueta" a los "malos", que impone el orden y la seguridad y que hace uso de la fuerza por medio de amenazas con la intención de producir miedo y que las personas no delinquen. Para otros, existen otras formas que permitirían dar una solución más adecuada y permanente a la delincuencia juvenil, dentro de un marco de derechos y deberes de ambos bandos (las víctimas y los victimarios).

Lo cierto es que en Costa Rica, el tema de la delincuencia juvenil y de la respuesta del sistema judicial y penitenciario a nivel de personas menores de edad, presenta un marco jurídico muy claramente definido desde 1963 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores y luego con la Ley de Justicia Penal Juvenil en 1996. Es en la puesta en práctica que se visualizan ciertas prácticas que desligan los principios que rigen la temática y la práctica judicial y penitenciaria.

En éste artículo se abordará, desde una perspectiva de política pública,

las acciones tomadas por la Dirección General de Adaptación Social para ejecutar las sanciones penales juveniles a partir del Modelo de Justicia Penal Juvenil, específicamente las sanciones alternativas al internamiento en un centro especializado (mejor llamado cárcel por las condiciones que la caracterizan).

Para lograr comprender el escenario actual de las sanciones alternativas, se hará una pequeña reseña histórica o antecedentes de éste tema en Costa Rica, para luego desarrollar de qué forma se ha ido implementando en Costa Rica.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y DELINCUENCIA JUVENIL**

Para Josep Vallès, la política posee tres dimensiones: como estructura (instituciones y reglas), como proceso (comportamientos y motivaciones de actores) y como resultado (intervención sobre los conflictos que emergen de la estructura y el proceso).

Esta última dimensión incluye lo denominado "políticas públicas". Para éste autor

*"las políticas públicas son el producto directo y más visible de la actividad política: en cada una de ellas se integra una serie de decisiones que aspiran a regular un determinado ámbito de la conflictividad social."*<sup>1</sup>

La delincuencia juvenil viene a ser uno de esos puntos de discusión en los cuales el Estado tiene la potestad legal y legítima para intervenir y dar una solución por medio de una serie de decisiones, programas, con cierta coherencia que consideran dar solución al problema. Vallès agrega que las políticas públicas son

*"...decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas – lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados."*<sup>2</sup>

En Costa Rica, o en general alrededor del mundo, la delincuencia juvenil es multicausal y se debe abordar de forma multidisciplinaria. Algunas situaciones que pueden ser detonantes serían un sistema educativo

---

1 VALLÈS, Josep. *Ciencia Política: una introducción*. 4ª ed. España: Ariel, 2004. p. 375. ISBN: 84-344-1816-9.

2 VALLÈS, Josep. *Ciencia Política: una introducción*. 4ª ed. España: Ariel, 2004. p. 377. ISBN: 84-344-1816-9.

obsoleto, problemas económicos, desintegración familiar, uso y abuso de drogas, falta de proyecto de vida, entre otros. Tal como lo señala el Juez Coordinador del Tribunal Superior Penal Juvenil, el Dr. Álvaro Burgos:

*"La delincuencia en general y en particular la que cometen los jóvenes no se origina en la Asamblea Legislativa ni en ningún gobierno concreto ni tampoco en la falta de legislación. El origen es más lejano, profundo y complejo; la delincuencia no surge en el vacío, es el resultado de diversos factores de riesgo y respuesta social. En la complejidad de las estructuras sociales, económicas y familiares de toda sociedad a nivel mundial es donde se encuentra su explicación."*<sup>3</sup>

El hecho que se trate de personas menores de dieciocho años, implica que debe existir un tratamiento diferencial, con principios adecuados que guíen una respuesta estatal más completa y que garanticen mejores resultados a futuro. Mauro Cerbino, investigador que trabaja temas de organizaciones juveniles de la calle y violencia, señala que el problema radica en ignorar que la violencia juvenil es una protesta y/o expresión de los jóvenes porque se les reconozca un espacio en la sociedad como individuos o grupos con necesidades especiales, que no son niños pero tampoco adultos:

*"...el desafío es repensar la violencia juvenil no como expresión de comportamientos desviados de la norma social establecida o como signos de una patología juvenil, sino más bien como el terreno en el que muchos jóvenes encuentran lo mismo que aquellos que no recurren a ella: el reconocimiento en un espacio social altamente competitivo y conflictivo, como el que plantea la modernidad contemporánea."*<sup>4</sup>

En Costa Rica desde el año 1996 el tema de respuesta sancionatoria hacia delitos cometidos por personas menores de edad se basa en el Modelo de Justicia Penal Juvenil. Este se comenzó a implementar con la aprobación de la Ley de Justicia Penal Juvenil en dicho año y que presenta un gran desafío para la institucionalidad de Costa Rica que busca un fin reeducativo de la pena.

---

3 DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL. SECCIÓN COSTA RICA. *15 años de Justicia Penal Juvenil en Costa Rica: Lecciones Aprendidas*. 1ra ed. Costa Rica: DNI, 2011. p.42. ISBN: 978-9968-853-68-2.

4 CERBINO, Mauro. *El lugar de la violencia. Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. 1ra ed. Ecuador: Taurus, 2012. p.25. ISBN: 978-9942-05-498-2.

## **ANTECEDENTES: MODELOS DE RESPUESTA ESTATAL AL DELITO JUVENIL**

A lo largo de su historia Costa Rica presenta dos tipos de respuestas o modelos, claramente definidos, para el tratamiento de las personas menores de edad infractoras de la ley, a saber: el Modelo Tutelar de Menores (1963-1994) y el Modelo de Justicia Penal Juvenil (1996- a la actualidad), con una etapa de transición o acomodo de 1994 a 1996.

Estos modelos tienen en común el comprender una serie de elementos que pretender dar una respuesta "especializada" y distinta a la que se le da a los adultos infractores; pero con principios básicos muy distintos que permiten observar un avance en materia de derechos humanos, por lo menos desde el plano teórico.

El Modelo Tutelar de Menores nace a principios del Siglo XX pero en Costa Rica toma fuerza a mediados del mencionado siglo con la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores en 1963. Se basa en la "Doctrina de la Situación Irregular"; de la cual su esencia

*"...se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los "menores". La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico. En este sentido, la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas."<sup>5</sup>*

Es decir, ésta doctrina se caracteriza por un aparato judicial que no solo "imparte" justicia, sino que debe crear políticas sociales para el desarrollo de los menores, esto visto por el faltante de políticas asistencialistas que velaran por el bienestar de los infantes y adolescentes y previnieran y/o solucionaran su *situación irregular*, que podía ir desde abandono por parte de su familia hasta robar, según la discrecionalidad de un juez.

La ambigüedad, arbitrariedad y discrecionalidad son tres palabras que podrían definir éste modelo, en el sentido que no existía un rango de edad que delimitara la edad mínima en la cual un acto de un menor de edad podía ser considerado delito - según las leyes costarricenses - y ser procesado y tratado por igual sin distinción de edad; daba lo mismo si estaba en riesgo social o si hubiera cometido un delito; era un "objeto de derecho" lo cual lo hacía inimputable por considerarse que no tenía capacidad de discernimiento; podía cometer un delito a los 17 años con 5 meses que dejaría a los 18 años de cumplir con su sentencia; entre otros puntos.

---

<sup>5</sup> GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. *Infancia y ciudadanía en América Latina: de la "Situación Irregular" a la "Protección Integral"*. Córdoba: Marcos Lerner: Editora Córdoba, 1992. p.28.

Años más tarde, desde la Organización de Naciones Unidas comienza la aprobación de una serie de legislación en pro de los derechos de ésta población, como lo fueron: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocido como "Reglas de Beijing"; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad, conocidas como "Reglas Tokio", y la de mayor relevancia, la Convención sobre los Derechos del Niño.

Todos éstos promulgaban por un giro hacia un marco más definido de derecho y del papel que cada actor jugaría en éste campo. Al ratificar el gobierno de Costa Rica la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989-1990 y en correspondencia con el principio del orden jerárquico de las normas, el país tuvo de adecuar su legislación nacional respecto al convenio de carácter internacional, ya que esta Convención sigue o define los elementos constitutivos del Modelo de Justicia Penal Juvenil.

A esto se le debe sumar la *alarma social* creada por los medios de comunicación que declaraban y apoyaban las denuncias de varios funcionarios públicos preocupados por el aumento de la delincuencia juvenil y de grupos juveniles organizados como "Los Chapulines" y "Los Teletubbies". Esta alarma se comenzó a dar con mayor fuerza a finales de la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier durante el año 1994.

Es así, por medio de estos dos grandes elementos o fuerzas, como se entra en una etapa de transición y acomodo que va de 1990 a 1996. Una de las primeras acciones que se tomaron fue la promulgación de la Reforma a la Ley de la Jurisdicción Tutelar de Menores, como intento por adecuar la ley existente a los nuevos conceptos del Modelo de Justicia Penal Juvenil; pero no fue capaz de incorporarlos adecuadamente, dando paso a la formulación de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Este Modelo incluye dos conceptos importantes en el cambio del tratamiento de éstas personas, a saber: el "Interés Superior del Niño" y el de "Protección Integral del Niño". Para el Dr. Javier Llobet, ambos conceptos provienen del Modelo Tutelar de Menores, pero con significados distintos:

*"En la doctrina de la situación irregular, el interés superior del niño hacía que para el derecho tutelar juvenil perdieran importancia las garantías procesales y penales. Lo anterior ya que se decía que todo era para "salvar al niño", o sea, en defensa de su interés superior".<sup>6</sup>*

En el Modelo de Justicia Penal Juvenil estos conceptos se abordan desde

---

<sup>6</sup> TIFFER SOTOMAYOR, Carlos y LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. *La sanción penal juvenil y sus alternativas en Costa Rica: con jurisprudencia nacional*. 1ra ed. Costa Rica: UNICEF-ILANUD-CE, 1999. p.5.

el fin educativo que se encuentra en la esencia del Derecho Penal Juvenil, lo cual cambia de contenido el concepto del interés superior y el de la protección integral.

Sobre el interés superior del niño, la niña y adolescente, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA) 2009-2021, lo define como el que:

*"...le garantiza al niño, niña o adolescente que, ante cualquier situación dada, la medida que debe tomarse es aquella que mejor satisfaga sus derechos de manera plena y eficiente en un ambiente físico y mental sano, y en procura de su pleno desarrollo personal."*<sup>7</sup>

Es decir, el "interés superior" guía la respuesta estatal y privada, en el sentido de protección de los derechos de las personas menores de edad, según sus características, en vista de su adecuado desarrollo personal.

Por otro lado, esta Política Nacional señala que el paradigma de la protección integral nace luego de la Convención sobre los Derechos de los Niños, y que viene a sustentar "concepciones más completas [que las que comprendía la doctrina de la situación irregular] para valorar la situación de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, este *Modelo de Justicia Penal Juvenil* trae otras características fundamentales que se basan en un "enfoque de derechos" y también de deberes y responsabilidades que debe asumir el infractor ante las personas y la sociedad por sus acciones. Es una política *punitivo-garantista* que significa que la persona pasa a ser *sujeto de derecho*, responsable por sus actos, se le sanciona, pero dentro de un marco de garantías en el proceso judicial, con criterios de mínima intervención y fin educativo de una amplia gama de sanciones alternativas que buscan el:

*"...desarrollo personal permanente, su reinserción en la familia y la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades y sentido de responsabilidad".*<sup>8</sup>

Con ello se promulga la Ley de Justicia Penal Juvenil en el año 1996 que presenta la parte sustantiva (material) y la formal (procedimental) de éste Modelo, pero que deja la parte de ejecución, cumplimiento y regulación sin mayor contenido.

Es de ésta forma cómo nace nueve años después, en el año 2005, la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, a llenar esos vacíos,

---

7 CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia*, 2009-2021. Costa Rica. p.58.

8 COSTA RICA. Ley Nº 8460: Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. *La Gaceta*, 28 de noviembre de 2005, Nº 229, art. 8.

que en opinión de Darío Gómez Gómez, del *Proyecto Vías Alternas de Defensa de Niñas y Niños Internacional Sección Costa Rica (DNI-CR)*, esto se considera así

*"...ya que la mayoría de las sanciones no privativas de libertad[alternativas], no contaban con suficiente desarrollo en cuanto a sus alcances y contenidos y recursos materiales y técnicos para su implementación, conduciendo a las y los Jueces Penales Juveniles a decidir entre pocas opciones."*<sup>9</sup>

De ésta forma, el Modelo de Justicia Penal Juvenil se propone resolver esa falta de claridad entre un joven que cometió un delito y uno en estado de riesgo social del Modelo Tutelar de Menores. Si el hecho que cometió se encuentra tipificado en el Código Penal debe ser procesado, debe hacerse responsable de sus conductas, pero al mismo tiempo es abordado terapéuticamente, porque la etapa de la vida en la que se encuentra así lo requiere para disminuir las probabilidades de que cometa otro delito; tarea que se establece a cargo del Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (PNAPPJ), de la Dirección General de Adaptación Social (DGAS); y en ciertos casos el Departamento de Trabajo Social de los Juzgados Penales Juveniles dan cierta atención acogidos a la figura de "suspensión del proceso a prueba".<sup>10</sup>

## **CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ALTERNATIVAS**

Toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho que haya cometido un hecho tipificado como delito o contravención establecido en el Código Penal, es sujeto de la Ley de Justicia Penal Juvenil y de la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juvenil; con un tratamiento diferenciado durante el proceso judicial, las sanciones y su ejecución para el grupo etario de los 12 a los 15 y de los 15 a los 18 años.

Un aspecto importante que caracteriza el Modelo de Justicia Penal Juvenil que se mencionó arriba, son los principios rectores como de Protección Integral y del Interés Superior, pero hay otros que se le suman que poseen igual importancia, como el del respeto a los derechos de los menores de

---

9 GÓMEZ GÓMEZ, Darío. Defensa de Niños y Niñas Internacional. *Diagnóstico regional sobre las condiciones de detención de las personas adolescentes en las cárceles de Centroamérica*. San José: DNICOS, Embajada de Holanda, 2004. p.39. Los paréntesis cuadros no son del original.

10 La suspensión del proceso a prueba es un mecanismo que pueden solicitar los imputados en delitos que se sancionan con penas no privativas de libertad -menos con delitos dolosos (con intención)- y deben proponer un plan para reparar el daño. Asimismo, debe aceptar los cargos que se le atribuyen y la víctima debe estar de acuerdo con éste proceso. Para mayor información véase: COSTA RICA. Ley 7594: Código Procesal Penal, Sección Tercera: Suspensión del procedimiento a prueba.

edad, el de la formación integral y el de la reinserción en su familia y la sociedad. Es decir, se reconoce al menor de edad como un ser en formación con derechos al que se le deben dar herramientas para que no vuelva a cometer delitos y se haga responsable por sus actos.

Al momento que un juez escogerá la sanción más adecuada para el menor de edad, debe evaluar una serie de aspectos como:

- "a) La vida del menor de edad antes de la conducta punible.*
- b) La comprobación del acto delictivo.*
- c) La comprobación de que el menor de edad ha participado en el hecho delictivo.*
- d) La capacidad para cumplir la sanción; asimismo, la proporcionalidad, racionalidad e idoneidad de esta.*
- e) La edad del menor y sus circunstancias personales, familiares y sociales.*
- f) Los esfuerzos del menor de edad por reparar los daños."<sup>11</sup>*

Según estos elementos el juez puede hacer uso de una variedad amplia de sanciones, en caso que se encuentre la culpabilidad del menor de edad. Estas son las sanciones socio-educativas; las órdenes de orientación y supervisión, que en ocasiones funcionan como apoyo a las primeras; y las sanciones privativas de libertad. (Véase **Tabla n° 1**).

---

11 COSTA RICA. Ley de Justicia Penal Juvenil. *La Gaceta*, 30 de abril de 1995, N° 82, art. 122.

**Tabla n° 1**

**Tipos de sanciones penales juveniles**

Sanciones socio-educativas	Órdenes de orientación y supervisión	Sanciones Privativas de libertad
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amonestación y advertencia.</li> <li>- Libertad asistida.</li> <li>- Prestación de servicios a la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalarse en un lugar de residencia determinado o cambiarse de él.</li> <li>- Abandonar el trato con determinadas personas.</li> <li>- Eliminar la visita a bares y discotecas o centros de diversión determinados.</li> <li>- Matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle alguna profesión u oficio.</li> <li>- Adquirir trabajo.</li> <li>- Abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, enervantes, estupefacientes o tóxicos que produzcan adicción o hábito.</li> <li>- Ordenar el internamiento del menor de edad o el tratamiento ambulatorio en un centro de salud, público o privado, para desintoxicarlo o eliminar su adicción a las drogas antes mencionadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internamiento domiciliario.</li> <li>- Internamiento durante tiempo libre.</li> <li>- Internamiento en centros especializados.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia según la Ley de Justicia Penal Juvenil.

A partir de esto, se puede señalar que cuando se habla de *sanciones alternativas*, se está pensando en las sanciones socio-educativas y en las órdenes de orientación y supervisión; que son la prioridad según mandato de la ley debido a que la privación de libertad debe ser considerada siempre como la última opción y se reafirma el fin educativo de la sanción.

En el **Cuadro 1**, se puede observar un desglose del número de veces que un juez penal juvenil aplicó las diferentes sanciones penales juveniles para el periodo 2006-2009. En éste punto se pueden encontrar datos interesantes que indican que los jueces hacen un mayor uso de las sanciones alternativas, pero que a lo largo del tiempo prefieren las sanciones privativas de libertad en detrimento de las primeras.

**Cuadro 1****Sanciones impuestas por los juzgados penales juveniles, Costa Rica, periodo 2006-2009**

Tipo Sanción	2006	2007	2008	2009
Libertad Asistida	149	133	103	110
Internamiento	30 (*)	37 (*)	53 (**)	58 (***)
Amonestación y Advertencia	23	43	18	26
Orden Supervisión y Orientación	22	12	8	8
Prestación Servicio Comunidad	12	5	2	SD
Reparación de Daños	0	1	SD	SD
<b>TOTAL</b>	<b>236(a)</b>	<b>231</b>	<b>184</b>	<b>202</b>

(\*) Incluye Internamiento Domiciliar, en Tiempo Libre, en Centro Especializado y de Ejecución Condicional.

(\*\*) Incluye Internamiento Domiciliar, en Centro Especializado y de Ejecución Condicional.

(\*\*\*) Incluye Internamiento en Centro Especializado y de Ejecución Condicional.

(a) Según los datos antes analizados, aquí hacen falta 30 casos.

SD: Sin dato.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del Poder Judicial, años 2006, 2007, 2008 y 2009.

Se podría hasta indicar que dentro de las sanciones socioeducativas la de mayor importancia es la Libertad Asistida, no solo por su mayor utilización sino por el trabajo especializado que implica su ejecución, la cual:

*"... consiste en otorgar la libertad al menor de edad, quien queda obligado a cumplir con programas educativos y recibir orientación y seguimiento del Juzgado, con la asistencia de especialistas del Programa de menores de edad de la Dirección General de Adaptación Social."<sup>12</sup>*

12 COSTA RICA. Ley de Justicia Penal Juvenil. Óp. cit. art. 125.

Asimismo, la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles indica la forma en cómo será implementada:

*"Comunicar la sentencia a la DGAS. La DGAS deberá elaborar un plan individual (con programas socioeducativos o formativos). Comenzará su ejecución cuando el joven vaya al Programa de Sanciones Alternativas o a la Dirección General de Adaptación Social."*<sup>13</sup>

El plan individual o "*Plan de Ejecución*" que se señala en el anterior artículo, es el que comprenderá

*"...todos los factores individuales del menor de edad para lograr los objetivos de la ejecución. El plan de ejecución deberá estar listo a más tardar un mes después del ingreso del sentenciado al centro de detención."*<sup>14</sup>

Cabe especificar que por centro de detención se incluye al Programa Sanciones Alternativas, que aunque no es de detención, es el encargado de ejecutar las sanciones ambulatorias.

Como se observa, es la sanción que pretende tener un abordaje más completo sobre la vida del menor de edad y no solamente quitarle su derecho de libre tránsito.

De la misma manera, se constata que ciertos tipos de sanciones alternativas se han ido dejando de imponer y en su lugar la sanción de Internamiento en centro especializado se ha asignado en mayor número. Por ejemplo, la sanción de *Reparación del Daño* solamente se asignó en una ocasión en el año 2007 y la sanción de *Prestación de Servicio a la Comunidad* desde el 2006 se ha dejado de imponer, lo cual tendría un efecto contrario a lo que busca el Modelo de Justicia Penal Juvenil, ya que esta sanción puede tener mayor utilidad que otras sanciones y se está dejando de aprovechar. Esta radica en el efecto social o en la comunidad que tiene observar al joven resarciendo el daño o trabajando por la comunidad, ya que disminuye la estigmatización negativa que el joven obtuvo y permite una mayor interiorización de sus acciones.

---

13 COSTA RICA. Ley Nº 8460: Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. Óp. cit. art. 34.

14 COSTA RICA. Ley de Justicia Penal Juvenil. Óp. cit. art. 134.

Luego se pueden encontrar las **Órdenes de orientación y supervisión** que

*"...consisten en mandamientos o prohibiciones impuestas por el Juez Penal Juvenil para regular el modo de vida de los menores de edad, así como promover y asegurar su formación."*<sup>15</sup>

Se podría señalar que las más importantes son las medidas de enseñanza y formación y la de adquisición de un trabajo, ya que dan herramientas para que la persona joven pueda superar su situación de una manera más responsable y estable a largo plazo. No solo es imponerle una acción, es darle los instrumentos para que analice que le es más beneficio a él y su familia.

Las medidas de *enseñanza y formación* refieren a "... ordenarle, a la persona joven, que ingrese y permanezca en algún centro de estudio, de educación formal, vocacional o técnica."<sup>16</sup>El centro de estudio seleccionado queda obligado a aceptar a la persona joven y deberá informar periódicamente a la Dirección General de Adaptación Social (DGAS) sobre el rendimiento académico para que luego ésta oficina informe de manera trimestral al juez de ejecución.

La *adquisición de un trabajo*

*"...consiste en ordenarle, la persona joven mayor de quince, que se ubique y se mantenga en un empleo, el cual está regulado en el Régimen especial de protección al trabajador adolescente, del Código de la Niñez y la Adolescencia y en la legislación laboral vigente, en el caso de los mayores de edad."*<sup>17</sup>

El objetivo de éstas sanciones es permitirle al menor de edad "...su permanente desarrollo personal y la reinserción en su familia y la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades."<sup>18</sup>

En lo que respecta a la forma cómo se deben de aplicar las sanciones, la Ley de Justicia Penal Juvenil estipula en su artículo 128 que se debe tener siempre en consideración que la finalidad debe ser educativa y aplicarse con ayuda de la familia - siempre que sea posible - y con especialistas en caso de que lo necesiten. Estas se pueden suspender, revocar o sustituir por otras que vayan a ser más beneficiosas para el menor, dependiendo si hay algún cambio en el contexto que amerite cualquiera de las opciones

---

15 *Ibíd.* art. 128.

16 *Ibíd.* art. 45.

17 *Ibíd.* art. 49.

18 *Ibíd.* art. 133.

anteriormente señaladas y se pueden aplicar de "...forma simultánea, sucesiva o alternativa."<sup>19</sup>

## **SOPORTE INSTITUCIONAL**

Como lo señala la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, el paso siguiente es que la Dirección General de Adaptación Social (DGAS), por medio de sus centros especializados, ponga en ejecución el mandado del juez. Es así como dentro del Sistema Penitenciario Nacional se encuentra el Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (PNAPPJ).

Este es un nivel más y diferente a la organización normal del sistema penitenciario, es decir su nivel Institucional, Semi-Institucional y Comunidad, que son los programas creados para atender a la población adulta de ambos sexos.

El Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (PNAPPJ) nació en el año 1996 como parte de los cambios que debía hacer la Dirección General de Adaptación Social para adaptarse a los nuevos requerimientos establecidos en la Ley de Justicia Penal Juvenil.<sup>20</sup> Anteriormente se denominaba Nivel de Niños, Niñas y Adolescentes. Es la unidad especializada y encargada de la población penal juvenil indiciada y sentenciada de ambos sexos.

De forma gráfica, se puede observar para el periodo 1999-2010, el promedio de población penitenciaria característica de cada nivel. Se constata que el PNAPPJ abarcó en promedio el 3,33% de la población penitenciaria de Costa Rica, que en términos absolutos representa 431 personas, y osciló en ese promedio a lo largo del tiempo (Véase **GRÁFICO N° 1**).<sup>21</sup>

---

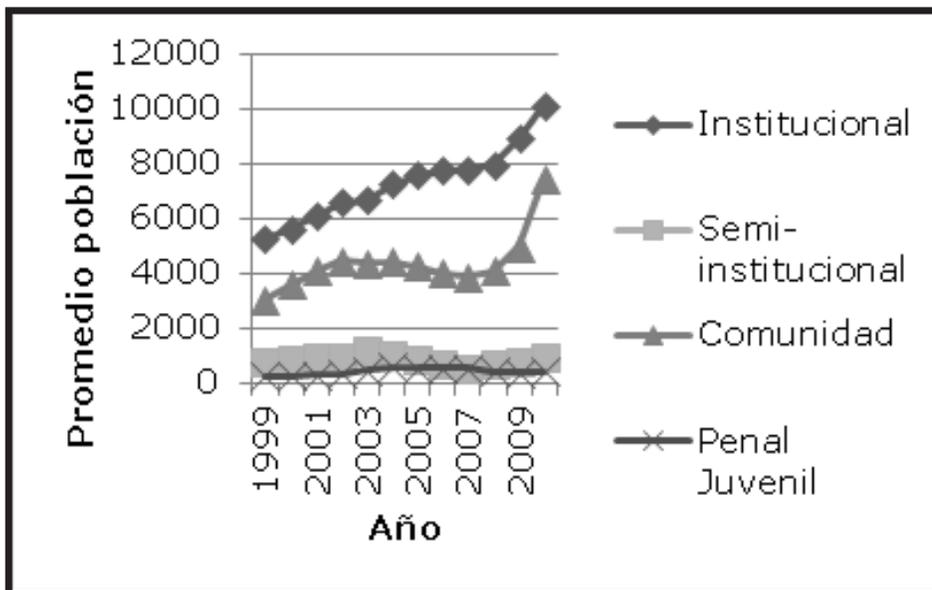
19 *Ibíd.* art. 128.

20 *Cfr.* Anuario Estadísticas Judiciales 2007: Análisis: Materia Penal Juvenil (Juzgados) del Poder Judicial de la República de Costa Rica. Decreto Ejecutivo N° 33876-J (Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario). Decreto Ejecutivo N° 22198-J (Reglamento Orgánico y Operativo Dirección General de Adaptación Social).

21 *Cfr.* Dirección General de Adaptación Social. *Anuario Estadístico 2008*; Informe Mensual Diciembre 2009; e Informe Mensual Diciembre 2010.

**Gráfico N° 1:**  
**Población Penitenciaria de Costa Rica**  
**Periodo 1999- 2010**

- Promedio -



**FUENTE:** Elaboración propia con base en Anuario Estadístico 2008 e Informe Mensual Diciembre 2009 y Diciembre 2010 de la Población Penitenciaria de la DGAS.

Para atender los diferentes tipos de sanciones, el PNAPPJ está conformado por cuatro instancias especializadas, a saber: el Centro de Formación Juvenil Zurquí, el Centro Adulto Joven, el Programa Sanciones Alternativas y el Centro Oportunidades Juveniles.

*El Programa Sanciones Alternativas (PSSAA)* nació en agosto de 1996 y tiene como fin atender a los jóvenes con una sentencia de tipo socioeducativa y/o de orientación y supervisión, así como ejecutarlas y vigilar de su cumplimiento. A este son referidos jóvenes con edades entre los 12 años sin un límite superior de edad, ya que si es sentenciado un joven de 16 años por 7 años, entonces irá saliendo del Centro a los 23 años de edad.

Luego se encuentra el *Centro de Formación Juvenil Zurquí* que es un centro de internamiento que alberga a menores (tanto hombres como mujeres) entre los 12 y menos 18 años que deben cumplir una sanción de privación de libertad. Este Centro nace en el año 1999 con la fusión de la población del Centro Juvenil Amparo de Zeledón y del Centro Juvenil San José.

*El Centro Oportunidades Juveniles (COJ)* se creó en febrero del año 2003 y es el ente encargado de gestionar la plataforma de servicios para atender

las diversas necesidades de la población penal juvenil y demás centros que componen el Programa Nacional. Asimismo, es la instancia coordinadora de la Red Social de Apoyo a la Población Penal Juvenil y de dar seguimiento a la ejecución de la sanción de Libertad Condicional.

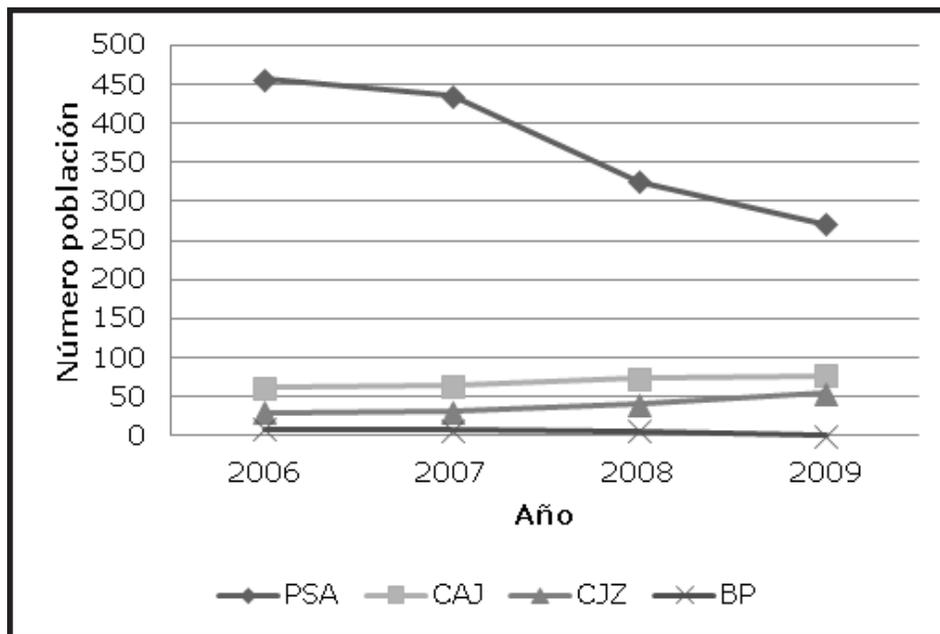
Estos tres centros se ubican en el Complejo Juvenil Zurquí en San Luis de Santo Domingo de Heredia.

El *Centro Adulto Jóvenes* otro de los centros de internamiento que acoge a jóvenes hombres. Se ubica en La Reforma y recibe a los jóvenes del Centro Juvenil Zurquí que cumplieron los 18 años y no han terminado de descontar su sanción privativa de libertad.

En el **Gráfico n°2** se puede observar con mayor claridad la tendencia a lo largo del periodo 2006-2009 de la población en el cual el Programa Sanciones Alternativas ha disminuido significativamente y los Centros de Internamiento tienen a aumentar su población.

**Gráfico n°2**  
**Población penal juvenil según centro del PNPPJ\***  
**Periodo 2006-2009**

- promedio -



Nota: \* Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos del 2006 al 2008 e Informes Mensuales de la Población Penitenciaria año 2009 de la DGAS.

Esto significa un retroceso en la aplicación del Modelo de Justicia Penal Juvenil, que sería interesante analizar para conocer si se está dando como respuesta a enfoques de *mano dura* exigidos por la sociedad o tiene correspondencia con la gravedad en la ejecución de los delitos.

## **IMPLEMENTACIÓN DE LAS SANCIONES ALTERNATIVAS**

Como parte del Sistema Penitenciario Nacional, el Programa Sanciones Alternativas (PSSAA), institución encargada de ejecutar las sanciones no privativas de libertad, debe cumplir con el Decreto N°33876 Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario que establece tres fases del proceso de atención técnica, a saber: fase de ingreso, ejecución o acompañamiento y egreso. Durante las tres fases existe el plan de ejecución que indicará las actividades a realizar en cada una de ellas.

En la fase de ingreso estos jóvenes deben sacar una cita con un(a) trabajador(a) social del PSSAA para luego ser recibido y abrirle su expediente administrativo o de ejecución con información varia personal y parte de la historia de su vida. Debe asistir con un acompañante. En caso que no se comunique y no se presente a la cita, puede entenderse como incumplimiento y será llamado nuevamente por un juez y se le hará cambio de su sanción por una privativa de libertad.

Por medio de esta entrevista al joven y a su acompañante (que según las especialistas la mayoría de veces la que acompaña al menor es su madre) y una visita que se le realizará a su casa y comunidad, la especialista elabora una propuesta de Plan de Ejecución y se le explica en qué consiste la libertad asistida, servicio a la comunidad u orden de orientación y supervisión que le haya asignado el juez; sus derechos y deberes.

La Ley de Justicia Penal Juvenil (LJPJ) define el *Plan de Ejecución o Plan Individual*, como el plan que "...comprenderá todos los factores individuales del menor de edad para lograr los objetivos de la ejecución."<sup>22</sup> En éste Plan se define el Eje de Atención en que el que se trabajará a la persona joven. Los Ejes de Atención es la forma como el PSSAA está organizado para dar terapia y orientación a los jóvenes sentenciados mediante proyectos especializados. Cada joven es asignado a uno o dos Ejes según lo señale la sentencia y el análisis de sus características sociales, personales, familiares, económicas, cognitivas, de consumo de drogas, enfermedades mentales, entre otros, y no por el delito en sí. Esta decisión la toma la Dirección del

---

22 COSTA RICA. Ley de Justicia Penal Juvenil. *Óp. cit.* art. 134.

PSSAA, pero siempre en correspondencia a lo indicado por el juez y por el estudio que emane del equipo técnico.

Los Ejes de Atención son los siguientes: Jurídico, Psicología Clínica, Atención a Jóvenes Consumidores de Sustancias Psicoactivas, Violencia Sexual, Violencia Física y Desarrollo Humano. Estos ejes nacieron según las necesidades y características detectadas en la población penal juvenil.

Los Ejes están conformados por un equipo de especialistas (equipo técnico), casi siempre integrado por tres personas, en Trabajo Social, Psicología, Psicología Clínica, Derecho y/o Orientación Criminológica.

Dentro de cada Eje se desarrollan sesiones terapéuticas con diversas temáticas en correspondencia con las características y necesidades de la población. La mayoría de las sesiones se programan una vez cada quince días con una duración de dos a tres horas, en grupos entre 10 y 15 personas, dependiendo de la cantidad de jóvenes que haya y por sexo, nunca revueltos.

Si a un joven se le programa que debe asistir a dos Ejes de Atención puede ser que una cita sea dividida a la mitad, es decir, asistirá primero a la atención en Drogas de forma grupal y luego individual con las personas del otro Eje, ya sea Violencia Física o Sexual. Otra forma es que asista una vez por semana al Programa y se alternan la atención, es decir, una semana Atención a Jóvenes Consumidores de Sustancias Psicoactivas, la que sigue Atención en Violencia Física, luego Atención a Jóvenes Consumidores de Sustancias Psicoactivas, y así sucesivamente. Señala el funcionario Edgar González, que este mecanismo casi no se utiliza por lo complicado que se torna para la persona joven asistir al Programa con tanta regularidad, ya sea por razones económicas, de trabajo u estudio, además de que es agotador, lo que puede no dar los resultados esperados.

Los temas que se tratan varían de un Eje a otro, pero casi todos trabajan temáticas como el patriarcado, las relaciones de género, la influencia de la crianza en actitudes y comportamientos actuales, las drogas y sus consecuencias, valores, agresión, autoestima, sexualidad, entre otros. De igual forma, si ese día o días cercanos salió una noticia muy impactante y los jóvenes hablan de ella, entonces se puede trabajar ese tema; u otros emergentes que no se pueden dejar pasar para poder continuar con una sesión provechosa.

Para abordar las distintas temáticas hacen uso de películas, canciones, cartulinas, recortes de revistas, presentaciones en computadora con uso del programa PowerPoint, conversatorios, juegos de valores, de mitos, análisis de noticias, sesiones de introspección. La idea es que sean lo más dinámicas y diferentes para mantener la atención y la concentración lo más que se pueda.

En el Eje o Área Jurídica, labora un abogado el cual recibe y revisa los expedientes enviados por los jueces para verificar que todo esté correcto, así como da una clase introductoria a los jóvenes sobre la Ley de Justicia Penal Juvenil, las acciones que pueden ser calificadas de incumplimiento y se pone a la disposición de ellos para cualquier consulta o situación que se presente.

Luego se encuentra el Eje de Atención de Psicología Clínica, el cual está a cargo de una psicóloga clínica que atiende los casos en los cuales los jóvenes poseen problemas o trastornos psicológicos pronunciados (por ejemplo, esquizofrenia o paranoia) o se les dificulta recibir atención grupal. Asimismo, da apoyo a los demás Ejes en valoración de jóvenes que presentan limitaciones cognitivas; atiende emergentes (crisis) que no les permite avanzar en el proceso terapéutico; o les da atención especializada ya terminado su plan terapéutico (por ejemplo, cuando un joven es ofensor sexual y a lo largo del cumplimiento de la sanción las especialistas se dan cuenta que en su infancia ésta persona fue violada sexualmente, entonces deben trabajar este hecho también).

El Eje de Atención a Jóvenes Consumidores de Sustancias Psicoactivas trabaja con los jóvenes que consumen alguna sustancia psicoactiva. El personal a cargo son 3 personas, de las cuales uno es un Orientador Criminológico, otra es Trabajadora Social y una Psicóloga. Es uno de los ejes temáticos con mayor sistematización de su proyecto de intervención y de articulación con otras instituciones del Estado, como Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y No Gubernamentales como Hogar ZOE, que dan atención en éste tema.

Es uno de los grupos más complicado de trabajar por los comportamientos de los jóvenes (son ansiosos, inestables y demandantes) según indica la trabajadora social. Una estrategia interesante que utilizan es la realización de un campamento, generalmente se realiza en el Refugio de Vida Silvestre Junquillal, Guanacaste, y la idea es profundizar con mayor éxito en el joven para que cambie sus comportamientos por medio de trabajo y sesiones terapéuticas en medio de la naturaleza.

Los jóvenes que desean internarse en un centro para desintoxicación y rehabilitación encuentran el problema que los autorizados por el Gobierno tienen costos muy elevados y los ofrecidos por organizaciones no gubernamentales muchas veces no cuentan con la autorización del IAFA.

Un aspecto relevante de éste Eje es la elaboración del Plan de Protección (prevenir la recaída en el consumo) y del Ciclo Compensatorio que busca

“que él [joven] entienda dentro de su proceso, las ideas irracionales que él tiene y los pensamientos malformados que obstaculizan el ciclo”<sup>23</sup> y pueda tener elementos que le den soporten cuando ya haya terminado de cumplir su sanción.

Como se observa, existe un plan de trabajo bien sistematizado, pero sin la ayuda de demás instituciones, los objetivos no se lograrán de forma adecuada y todavía con menos razón con una amenaza tan real como lo es el narcotráfico.

Otro de los ejes mencionados es el de Violencia Sexual que se encarga de los jóvenes que cometieron una ofensa sexual o poseen ciertas características que ameritan se le trabaje en ésta temática. Este Eje es señalado como uno de los más consolidados, ya que posee la denominada “Estrategia de Intervención Terapéutica con Ofensores Sexuales Juveniles”, que es un manual que sistematiza los pasos para trabajar con una persona joven desde que ingresa al Programa hasta que egresa de éste.

Al final de la sanción y de la fase terapéutica de la atención, se hacen tres actividades interesantes de resaltar, dos directamente relacionadas con el joven y otra con la familia: el Ciclo de comportamiento sexual desviado, el Plan de Prevención y la devolución a la familia.

Durante todo el proceso se trata que el joven analice su situación o historia familiar, sus comportamientos, los hechos ocurridos con la víctima, entre otros; los cuales servirán para que completen su Ciclo de comportamiento sexual desviado, que “es un ejercicio que resume todo lo que ellos han venido haciendo en el proceso y que les permite comprender por qué cometieron el abuso.”<sup>24</sup> Luego éstos jóvenes elaboran el Plan de Prevención (duran entre tres y cuatro sesiones en su construcción) y toman como base y signos de alerta los sentimientos, pensamientos y comportamientos antes identificados. Éste Plan es dado a la familia para que lo estén revisando.

Luego se encuentra, el Eje de Violencia Física el cual tiene como objetivo trabajar el comportamiento violento de jóvenes infractores, para lo cual indagan cuáles son los factores de riesgo y los factores protectores de los jóvenes para apartir de ello trabajar según los ejes temáticos.

La idea que se presenta es que por medio de la atención se le brinden herramientas para interactuar o discutir con las personas desde el respeto

---

23 CASTRO ARCE, Oliva. Trabajadora Social del Eje de Atención a Adicción a Drogas. Programa Sanciones Alternativas, San Luis de Santo Domingo de Heredia, 20 de abril de 2010.

24 CALDERÓN MORALES, Marielos. Trabajadora Social del Proyecto Violencia Sexual del Programa Sanciones Alternativas. Programa Sanciones Alternativas, San Luis de Santo Domingo de Heredia, 17 de marzo de 2010.

hacia el otro, no desde la violencia.

Por último, está el Eje de Desarrollo Humano que nace como respuesta a los jóvenes que no presentan una problemática específica, independientemente del delito, pero que deben ser atendidos por su situación jurídica, entonces se les ayuda a la identificación y desarrollo de habilidades sociales o algún tipo de destreza. Asimismo, si un joven de otro de los Ejes concluyó su plan terapéutico pero todavía el tiempo de su sanción no se ha cumplido o terminó muy rápido su plan, entonces es enviado a continuar sus sesiones terapéuticas en éste Eje.

En términos de contenidos o temas abordan Desarrollo Humano (sus etapas, la vida en pareja, familia, estudio, trabajo, recreación); socialización por género (patriarcado, sexualidad, autoestima, proyecto de vida); entre otros. La idea es que descubran sus habilidades y destrezas y sepan aprovecharlas para su bienestar.

Otro aspecto muy importante en la implementación de las sanciones alternativas son las órdenes de orientación y supervisión que establece el artículo 128 de la Ley de Justicia Penal Juvenil. Son sanciones que se pueden aplicar una o varias al mismo tiempo. Su fin es velar por el buen comportamiento del menor de edad en concordancia con las costumbres sociales; y de garantizarle una sana formación educativa o laboral.

Su seguimiento está a cargo del Programa Sanciones Alternativas y lo hace dependiendo del tipo de orden. Por ejemplo, si es una medida de enseñanza y formación se le indica al joven que debe entregar un reporte de notas cada cierto tiempo, y si no se encuentra estudiando se le da asesoría para ingresar al sistema de educación pública o al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Para orientarlo en éste proceso, se encuentra el Centro de Oportunidades Juveniles que asesora al joven en buscar la mejor opción y lugar de estudio según sus necesidades, así como calendario de convocatorias, requisitos, entre otros.

En el caso del seguimiento a la orden de trabajar o adquirir un trabajo, se le hacen visitas regulares a dicho lugar para verificar el mismo (en caso que el jefe no conozca el caso especial del joven, se trata de acercarse lo más que se pueda sin levantar sospecha, esto por miedo del joven a ser despedido).

Cuando la orden es la prohibición de abandonar el trato con determinadas personas, no acercarse a la víctima, no visitar bares o discotecas, se hace la advertencia al joven y se le informa a la víctima o centro de diversión la resolución del juez y se les da el número telefónico del Programa para que llamen en caso que el joven esté incumpliendo la orden.

Aunado a los procesos antes descritos, es un deber de los funcionarios del PNAPPJ, hacer un *informe trimestral* sobre la asistencia, actitudes, avances, retrocesos y/o imprevistos en la ejecución del Plan de Ejecución de cada joven a su cargo e ir verificando el cumplimiento según los objetivos y realidades del mismo.<sup>25</sup> Este informe debe ser enviado al Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles para que evalúen si se están alcanzando los resultados esperados o si más bien se deben hacer ajustes o cambios. Esto funciona como un control cruzado entre instituciones y Poderes del Estado.

Una de las mayores críticas hacia estos informes es que demandan mucho tiempo para su elaboración, lo cual resta tiempo para preparar de mejor forma las sesiones terapéuticas y se propone que sean semestrales, tanto por parte de las y los jueces como por parte de las y los especialistas del PNAPPJ.

En caso que se dé incumplimiento, los terapeutas deben hacer el reporte inmediatamente y los jueces llamarán al joven a una audiencia para consultarle a qué se deben sus faltas. En caso que no tenga justificación, se le puede cambiar su sanción por una de internamiento. Uno de los principales factores que se repiten en los diversos casos de incumplimiento es el uso y abuso de drogas, que nos les permite tomar conciencia sobre su situación.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Las políticas públicas se formulan para solucionar un problema catalogado como público y de interés estatal y social. En éste caso se analiza la forma reactiva como el aparato estatal responde de forma sancionatoria hacia la delincuencia juvenil y permite vislumbrar cómo se trata de castigar estas conductas que van contra el orden público y al mismo tiempo pretende subsanar los fallos del sistema económico y social por medio de atención terapéutica, oportunidades de estudio, entre otros.

Esto solamente refleja una vez más la falta y/o ineficiente labor del Estado por medio de políticas sociales efectivas y de alto impacto en temas de salud, educación, vivienda, igualdad social, economía y políticos en la inclusión social de las personas jóvenes que les ayude a crear proyectos de vidas viables lejos del delito.

Se observa como el Estado ha tratado de elaborar una respuesta coherente, concisa y de impacto desde el Programa Sanciones Alternativas, pero que depende de otras instituciones para que sus sesiones terapéuticas tengan

---

<sup>25</sup> Cfr. COSTA RICA. Ley Nº 8460: Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. Óp. cit. art. 11.

resultados concretos y duraderos en la vida de éstos jóvenes, así como de contar con los recursos humanos y económicos necesarios para poder dar una atención personalizada de calidad con efectos positivos a largo plazo a nivel individual y social de los jóvenes, sus familias, comunidades y del país.

### **FUENTES CONSULTADAS**

CASTRO ARCE, Oliva. Trabajadora Social del Eje de Atención a Adicción a Drogas. Programa Sanciones Alternativas, San Luis de Santo Domingo de Heredia, 20 de abril de 2010.

CALDERÓN MORALES, Marielos. Trabajadora Social del Proyecto Violencia Sexual del Programa Sanciones Alternativas. Programa Sanciones Alternativas, San Luis de Santo Domingo de Heredia, 17 de marzo de 2010.

CERBINO, Mauro. *El lugar de la violencia. Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. 1ra ed. Ecuador: Taurus, 2012. ISBN: 978-9942-05-498-2.

VALLÈS, Josep. *Ciencia Política: una introducción*. 4ta ed. España: Ariel, 2004. ISBN: 84-344-1816-9.

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia*, 2009-2021. Costa Rica.

COSTA RICA. Decreto Ejecutivo N° 33876-J: Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario.

COSTA RICA. Decreto Ejecutivo N° 22198-J: Reglamento Orgánico y Operativo Dirección General de Adaptación Social.

COSTA RICA. Ley N° 8460: Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. *La Gaceta*, 28 de noviembre de 2005, N° 229.

COSTA RICA. Ley de Justicia Penal Juvenil. *La Gaceta*, 30 de abril de 1995, N° 82.

DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL. SECCIÓN COSTA RICA. *15 años de Justicia Penal Juvenil en Costa Rica: Lecciones Aprendidas*. 1ra ed. Costa Rica: DNI, 2011. ISBN: 978-9968-853-68-2.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADAPTACIÓN SOCIAL. *Anuario Estadístico 2008*; Informe Mensual Diciembre 2009; e Informe Mensual Diciembre 2010.

GARCÍAMÉNDEZ, Emilio. *Infancia y ciudadanía en América Latina: de la "Situación Irregular" a la "Protección Integral"*. Córdoba: Marcos Lerner: Editora Córdoba, 1992.

GÓMEZ GÓMEZ, Darío. *Defensa de Niños y Niñas Internacional. Diagnóstico regional sobre las condiciones de detención de las personas adolescentes en las cárceles de Centroamérica*. San José: DNICOS, Embajada de Holanda, 2004.

PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Anuario Estadísticas Judiciales 2007: Análisis: Materia Penal Juvenil (Juzgados)*.

TIFFER SOTOMAYOR, Carlos y LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. *La sanción penal juvenil y sus alternativas en Costa Rica: con jurisprudencia nacional*. 1ra ed. Costa Rica: UNICEF-ILANUD-CE, 1999.

## **DUALISMO BUROCRÁTICO PARLAMENTARIO Y PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA: ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA POLÍTICA**

### **BUREAUCRATIC PARLIAMENTARY AND LEGISLATIVE PRODUCTIVITY DUALISM: BETWEEN ADMINISTRATION AND POLITICS**

**César A. Zúñiga Ramírez**  
Correo electrónico:  
zunigacaz@yahoo.com

Licenciado en Ciencias Políticas y Máster en Dirección y Administración de Empresas con énfasis en Gerencia, ambos de la Universidad de Costa Rica. Investigador y Docente de la Escuela de Ciencias Políticas y el CIEP desde hace 18 años. Actualmente, está trabajando en su tesis doctoral en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica.

Recibido 30/03/2013 – Aceptado 31/10/2013

#### **Resumen**

El artículo explora las relaciones entre la gestión política de las fracciones legislativas y el soporte técnico-administrativo del parlamento costarricense, desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia en el trámite de los proyectos de ley conocidos por ese órgano. En un enfoque constructivista, con el concurso de varios asesores y un experto, frente a datos cuantitativos relativos a la eficiencia parlamentaria, el estudio sospecha que la relación entre los asesores políticos y los técnico-administrativos del parlamento violenta el concepto de trabajo en equipo propio de la Ciencia Administrativa moderna y, con ello, minimizan la capacidad del parlamento respecto de su productividad legislativa que requiere la democracia.

**Palabras claves:** gestión parlamentaria, asesoría política, asesoría administrativa, trabajo en equipo (cuántico), productividad parlamentaria.

#### **Abstract**

This article explores the relations between the political manage of legislative factions and the technical-administrative support of the Costa Rican parliament from the point of view of the bills procedures efficiency

and effectiveness. In a constructivist way, with the participation of various parliament consultants and experts in front of quantitative data related to parliament efficiency, the study suspects that the relation between political and technical-administrative consultants of the parliament breaks the Administrative Science concept of team work. In that perspective, it minimizes the legislative productivity of the parliament which requires democracy.

**Keywords:** Parliamentary management. Political Advisory. Administrative Advisory. (Quantum) Team work. Parliamentary productivity.

## INTRODUCCIÓN

La gestión parlamentaria se ha convertido en una cuestión de acalorados debates académicos, políticos y sociales. En el plano vivencial, para muchas personas, la Asamblea Legislativa se ha convertido en algo así como un mal necesario, mientras para otros, es una entidad política inoperante e ineficiente, que no genera mayores beneficios para el país. A la altura del año 2005, el nivel de satisfacción de los costarricenses sobre la producción legislativa, acusaba en muy poco o nada satisfactoria para un 75.5% de la población mayor de edad, lo cual se complementa con una percepción del 84.1% en cuanto a que la transparencia en la labor legislativa reviste las mismas características.<sup>1</sup>

Los especialistas en Ciencia Política y derecho parlamentario, también han señalado importantes elementos relativos a los problemas de productividad parlamentaria y su impacto en la gobernabilidad democrática del país. A este respecto, sentencia el Dr. Fernando Castillo, reconocido jurista y especialista en derecho parlamentario:

*"...la Asamblea Legislativa, en términos generales, sigue funcionando con procedimientos parlamentarios propios del siglo XIX, lo que ha provocado, tal y como lo visualizamos en 1989, una "crisis de eficiencia y eficacia" que incide, en forma muy negativa, sobre la gobernabilidad del país, la cual se ha agravado en los últimos años".<sup>2</sup>*

---

1 INSTITUTO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. *Aportes a la discusión Núm. 5*. Heredia: Instituto de Estudios de Población, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), 2010. p. 26.

2 CASTILLO VÍQUEZ, F. "El funcionamiento de la Asamblea Legislativa y su importancia en la gobernabilidad". *Revista Parlamentaria*. 2008. Vol. 16. N° 3. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica. p. 14-15.

La mayor parte de los análisis sobre la productividad parlamentaria costarricense, entendida en términos de eficiencia y eficacia, apunta hacia el análisis de las reflexiones precedentes. Por un lado, la cuestión se aborda desde el punto de vista estrictamente político, por lo que se buscan las causas en los políticos, los partidos y las fracciones parlamentarias. Por otro, se mide el descrédito del parlamento, como institución político-democrática de primera importancia, desde las percepciones ciudadanas, según lo señalen los estudios de opinión.

Por ese motivo, en este ensayo pretendemos poner a jugar en la ecuación de análisis, el impacto de la dimensión técnico-administrativa. Para ello, nos centraremos en el examen de dicho impacto en las comisiones parlamentarias, específicamente, en las ordinarias permanentes, que son las más importantes del parlamento, en la figura de la coordinación de asesores de comisión (la presidencia de la comisión) que son los encargados de hacer la carpintería de los proyectos de ley, lo cual determina la eficiencia y la eficacia legislativa. Paralelamente, se examinará el criterio un asesor técnico (Depto. de Servicios Técnicos) y un especialista político, con amplia experiencia parlamentaria, con el fin de comparar los criterios que señalen las partes y poder sacar conclusiones relevantes.

Desde el punto de vista de la productividad legislativa, los especialistas están de acuerdo en cuanto a que las comisiones parlamentarias son el verdadero epicentro del trabajo de gestión de proyectos de ley;

*"La necesidad de contar con parlamento ágiles y más oportunos contribuyó a una cultura de organización legislativa basada en el trabajo de las comisiones, pretendiendo así una mayor canalización de las demandas sociales. [...] las comisiones tienden a ser una herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de dichas propuestas (los proyectos), pues representan uno de los espacios más estratégicos del parlamento, tipificados por la institucionalidad formal para el ejercicio de la negociación y la toma de decisiones".<sup>3</sup>*

Nuestra sospecha de investigación, a partir de lo dicho, acusa la idea de que existe una desconexión sistemática entre las fracciones políticas y los servicios de apoyo técnico legislativo, como consecuencia de un dualismo organizacional preestablecido, de tal suerte que en vez de trabajar en equipo efectivamente, estos últimos se limitan a hacer lo mínimo que las leyes y reglamentos les manda, mientras las primeras, en la gestión concreta de proyectos en las comisiones –en este caso, las escogidas– no buscan un trabajo conjunto con aquellas, todo lo cual contribuye con una baja productividad legislativa del parlamento.

---

3 VARGAS, J.P. y PETRI, D. *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: DEMUCA, 2008. p. 25-26.

## **GESTIÓN POLÍTICA EN UN MUNDO CUÁNTICO**

Como hemos aclarado desde el principio, nuestro interés teórico apunta hacia la configuración de un instrumento que considere constructos conceptuales aportados por la Ciencia Administrativa y la Ciencia Política, en una relación de sinergia teórica. Primeramente, esbozaremos los conceptos más modernos relacionados con la gestión de las organizaciones y, luego, analizaremos algunos elementos relativos a la toma de decisiones parlamentarias.

### **Trabajo en equipo y organizaciones cuánticas**

El desarrollo teórico reciente, en relación con la gestión en las organizaciones contemporáneas, ha dado un giro formidable con la incorporación de ideas y conceptos avanzados, aún del campo de la física cuántica. Esta parte del supuesto de que la materia, en el plano subatómico, está compuesta de partículas que no tienen exactamente una naturaleza "material", sino que son, en realidad, flujos energéticos potenciales de materia, que son los que mantienen unido a todo el universo y lo que da existencia a lo que hay en él<sup>4</sup>.

Recientemente, los teóricos de las organizaciones y la administración han encontrado que esta naturaleza eminentemente relacional e interconectada entre todos los componentes del universo se aplican a las personas y, naturalmente, a las organizaciones que estas crean y componen. Esto significa que las personas son seres cuánticos, personas con la capacidad de reconocer la naturaleza relacional de las organizaciones, es decir, que comprenden que entre la organización y el entorno hay una relación de flujos de información permanentes, y que dentro de las organizaciones también hay flujos de información, decisiones, sentimientos, relaciones humanas, ideas y poder, entre otros elementos, que marcan su funcionamiento.<sup>5</sup>

*Las organizaciones cuánticas*, por lo tanto, ponen énfasis en el manejo del liderazgo, las relaciones humanas en su interior, su capacidad para hacer análisis de un entorno cada vez más hiperdinámico (caótico), para generar innovación, para promover el aprendizaje individual y colectivo, para reducir la hipercomplejidad ambiental, con el fin de tomar decisiones acertadas, para articular un coherente y sistemático trabajo en equipo<sup>6</sup>.

---

4 SHELTON, Charlotte y DARLING, John. "Entrepreneurship in the Quantum Age: a new set of skills to enhance organizacional development". *Academic of Entrepreneurship Journal* [en línea]. 2001. [Consultado el 20 de noviembre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn. p. 1-2.

5 *Ibíd.* p. 17-18.

6 DEARDOFF, Dale y WILLIAMS, Greg. *Synergy leadership in quantum organizations* [en línea]. Fesserdorff consultants, 2006. [Consultado el 20 de setiembre, 2011]. Disponi-

Por oposición, el modelo tradicional, anclado en las ideas de la física del siglo XVII es lo que algunos llaman, las *organizaciones newtonianas*. Estas se basan, desde luego, en las ideas del padre de la Física moderna, Isaac Newton y, a partir de analogías similares, enfatizan que las organizaciones tradicionales son jerárquicas, en vez de relacionales, que hay una separación estricta entre los que "piensan" y los que "hacen", que el líder es carismático, prepotente y cerrado, que la organización se basa más en estructuras que en los procesos, que el seguimiento de instrucciones detalladas desde "arriba" es lo que caracteriza el trabajo de la gente, que unos "deciden" y otros "ejecutan", que las relaciones humanas están subordinadas a los roles estructurados que cumple cada pieza del engranaje y que, en ese tanto, el trabajo en equipo no existe. Por ello:

*"Estas organizaciones han reclutado, entrenado y recompensado a sus miembros, por ver, pensar y comportarse de acuerdo con las categorías del viejo paradigma. Como resultado, los empleados de estas organizaciones han llegado a ser no más que objetos inanimados –controlados por el reforzamiento y la coerción externa. Estas organizaciones newtonianas, ciertamente, han llegado a ser mucho más ineficientes e inefectivas para encarar los retos cada vez mayores de una economía global, viviente y autoorganizada..."*<sup>7</sup>.

La realidad contemporánea impone el desarrollo de organizaciones cuánticas que se basen en liderazgos cuánticos. La importancia de esto, es que este tipo de liderazgo apunta hacia el desarrollo de equipos de trabajo autodirigidos y autocontrolados, capaces de tomar decisiones y de implantar acciones, sobre la base de una clara visión organizacional compartida. De esta manera, el líder cuántico promueve una suerte de "replicación" de su propio liderazgo en toda la organización, de tal modo que cada individuo sea un líder y que sus competencias individuales se aglutinen en equipos autoliderados, que se mueven interactivamente, como corresponde con una organización inteligente, abierta al aprendizaje.<sup>8</sup>

El liderazgo cuántico y el trabajo en equipo se encuentran orgánicamente articulados, ya que se requieren funcionarios humildes y abiertos al aprendizaje, para que promuevan el desarrollo organizacional inteligente. El líder debe tener la sabiduría necesaria para pensar y actuar en términos del bien común de la organización, para entender el punto de vista de

---

ble en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn. p. 2-6.

7 KILMANN, Ralph. *Quantum organizations. A new paradigm for achieving organizational success and personal meaning*. Estados Unidos: Organizational Design Consultants, 2001. p. 51. Traducción libre del inglés.

8 MÉNDEZ, Roger. Liderazgo cuántico-propulsivo. 2007. [Consultado el 20 de septiembre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn. . pp. 6-8.

los demás y para balancear los intereses grupales con los individuales y organizacionales, y lograr la sinergia necesaria para que el trabajo en equipo genere productos superiores a los de las partes.<sup>9</sup>

El trabajo en equipo permite la solución oportuna de problemas, por medio de la aplicación de un modelo mental analítico (racional, cognitivo), así como el creativo (emocional, imaginativo), en el abordaje de las situaciones problemáticas. Definir claramente los problemas, generar soluciones alternativas, evaluarlas y seleccionar la más oportuna, ejecutar y dar seguimiento, constituyen las bases del primer modelo de trabajo. Repensar los problemas, plantear soluciones creativas, generar pensamiento lateral, superar los bloqueos mentales y mejorar las alternativas de solución disponibles, son los elementos del segundo.<sup>10</sup>

Estos elementos son decisivos cuando se trata de valorar la lógica organizacional y la manera en que se articula el trabajo en el parlamento costarricense, de cara a la gestión legislativa. Debemos preguntarnos hasta qué punto la configuración organizacional del parlamento se acerca a un modelo trasnochado de corte newtoniano o, bien, a uno cuántico, moderno y operativo. Ciertamente, la teoría señala que si las tendencias organizacionales corresponden con el primero, probablemente el trabajo no se lleve a cabo con la agilidad y eficiencia necesaria. Después de todo, con liderazgos carismáticos, centralistas e individualistas, que no logran generar apalancamientos sinérgicos por medio del pensamiento conjunto, en equipo, está claro que las posibilidades de éxito se limitan notoriamente.<sup>11</sup> La comprensión de todos estos conceptos, deben encajar con una definición apropiada de lo que es el trabajo en equipo;

*"Ya sea que uno sea directivo, subordinado, estudiante o constructor, es casi imposible evitar ser miembro de un equipo. [...] En otras palabras, los equipos son grupos de personas interdependientes de las actividades que realizan, afectan el comportamiento entre sí a través de la interacción y se ven a sí mismos como una entidad única".<sup>12</sup>*

No obstante, los *equipos de trabajo efectivos* corresponden con aquellos en que los miembros son interdependientes y las metas personales se

---

9 STERNBERG, Robert. "WICS: A model of Leadership in organizations". *Academy of management learning and educations* [en línea]. 2003, Vol. 2, N° 4. [Consultado el 20 de octubre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn. p. 395.

10 WHETTEN, D. y CAMERON, K. *Desarrollo de habilidades directivas*. México D.F: Pearson, 2005. p. 160-182.

11 DEARDOFF, Dale y WILLIAMS, Greg. Óp. cit. p. 7e.

12 WHETTEN, D. y CAMERON, K. Óp. cit. p. 448.

subordinan a las del grupo, por lo que comparten una visión, se cuidan entre sí y generan un magnetismo intrínseco de grupo, que los articula. Esto genera respeto y compromiso entre los miembros, lo que produce un modelo de generación de acuerdos balanceados, de empatía, con credibilidad, y sinérgico. El equipo efectivo busca la cohesión y la unidad sobre la base de la diferenciación de roles para alcanzar metas comunes, con el fin de desarrollar pensamiento grupal y encauzar los conflictos y desacuerdos, oportunamente, en beneficio de la productividad grupal. Por último, en el desempeño, el equipo trata de generar aprendizajes y mejoramiento continuo, con innovación, rapidez y un aumento de la confianza mutua.<sup>13</sup>

Finalmente, debe entenderse que para los efectos de nuestro estudio, uno de los temas más polémicos es el relacionado con el dualismo organizacional en el campo de la administración pública. Esta escuela, muy popular entre los administradores públicos, sostenía que en las entidades públicas existía una dicotomía entre lo político y lo administrativo, de tal suerte que ambos momentos estaban estrictamente separados: la parte política toma las decisiones y la administrativa sólo las ejecuta. Este dualismo ha sido ampliamente superado por los desarrollos teóricos recientes, y ahora se visualiza un modelo integrado en el que lo administrativo y lo político se manifiestan en todo el proceso decisorio, como partes integrantes de un mismo fenómeno, puesto que toda decisión y acción política sugiere una administrativa, y viceversa.<sup>14</sup>

### **Sistema político, decisiones y parlamento**

Entender el funcionamiento del sistema político y su relación con los valores de una sociedad, con las decisiones obligatorias que son tomadas en las instancias del poder político, constituye una dimensión obligatoria en el análisis de la vida parlamentaria, sobre todo, si se trata, como en nuestro caso, de examinar las relaciones entre lo político y lo administrativo en la consecución de esas decisiones.

Uno de los más luminosos aportes para la comprensión del sistema político, está relacionado con el planteamiento, desde la teoría de sistemas, del politólogo norteamericano de la Universidad de Harvard, David Easton. Este teórico ha colocado el plano de las decisiones vinculantes para la sociedad, en el corazón mismo del sistema político, pues define su función primordial como una "asignación autoritaria de valores" para la colectividad. Las decisiones políticas, que corresponden con la función básica del sistema político, en cuanto a los productos de sus órganos centrales, entre ellos, el Parlamento, es asignar una escala de valores que son colectivamente

---

13 *Ibíd.* p. 451-471.

14 MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós, 1998. p. 119-120.

vinculantes. Ello implica que, para una sociedad, este sistema define determinada concepción del bien y prohíbe todo lo que se le oponga. Así:

*"...lo que distingue la interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. [...] las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos, siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a la persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras".<sup>15</sup>*

De esta forma, el trabajo que se hace en las comisiones parlamentarias corresponde, precisamente, con la carpintería técnica, administrativa y política (modelo integrado) que define las decisiones vinculantes para una sociedad dada, razón por la cual es de suma importancia entender el papel del sistema político en la sociedad, cuando se analiza la mecánica interna del parlamento.

El sistema político recibe "inputs" o insumos del entorno (nacional e internacional), que pueden ser *demandas sociales* que llegan a ser políticas cuando se incorporan en la agenda del sistema, o *apoyos* que se relaciona con la evaluación que de la función del sistema se recibe del entorno (incluyendo la legitimidad). Estos insumos los procesa y transforma en su interior, sobre la base estructuras y procesos político- institucionales, lo que se traduce en "outputs" o *productos* que corresponden con las políticas estatales plenamente decididas, es decir, con la asignación autoritaria de valores. Estos productos salen al entorno e impactan la vida social en función de la asignación autoritaria generada, y este vuelve a regresar información al sistema como demandas y apoyos influenciados por los productos, lo que genera un proceso complejo de constante realimentación.<sup>16</sup>

En el caso que nos ocupa, cuando se presenta un proyecto de ley en la corriente legislativa, una demanda subyacente pasa a ser política, porque se incluye formalmente en la agenda parlamentaria. Todo el proceso de debate de la norma, en comisión y en el Plenario, corresponde con la manera en que el sistema político, procesa y transforma el proyecto de ley, hasta que en el Plenario, a partir de las decisiones de la comisión que la estudió, se asigna autoritariamente el valor, sea que se apruebe el proyecto, o que se rechace. De esta manera, la carpintería técnico-política que ocurre en las comisiones, se vuelve el elemento pivotal de la producción de leyes, por

---

15 EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. 3ra. ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2001. p. 79-80.

16 *Ibíd.* p. 154.

parte del sistema político.

## **PARLAMENTO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA**

El Poder Legislativo está compuesto, según la Constitución Política vigente (1949), por la Asamblea Legislativa y los órganos auxiliares de control, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República. La estructura básica de la Asamblea refiere a su órgano superior, el Plenario, integrado por la totalidad de los legisladores y con potestad para decidir las leyes de la República; y las comisiones legislativas que, aparte de las que tiene potestad legislativa plena corresponden con el espacio de carpintería técnico-política de los proyectos, para el caso legislativo, así como las de investigación, para el caso del control político. Los órganos auxiliares son autónomos del Parlamento y su única relación importante con él es que los sus jefes son nombrados por el Plenario.<sup>17</sup>

Como organización, la Asamblea Legislativa es una institución de mediano tamaño, con un total aproximado de unos 1000 funcionarios, de los cuales un porcentaje importante trabaja con plaza en propiedad y el resto labora para las fracciones políticas (plazas de confianza), y maneja un presupuesto anual de alrededor de 29,000 millones de colones.<sup>18</sup> Como se puede apreciar en el organigrama núm. 1, la parte superior del parlamento está formalmente comandada por su dimensión política: el Plenario Legislativo, las fracciones políticas y sus departamentos administrativos, las comisiones de todo orden y, finalmente, el Directorio Legislativo. Por debajo del Directorio, se encuentra la parte administrativa, encabezada por el Director Ejecutivo, con los diversos departamentos que le asisten, y debajo de él, hay dos grandes direcciones, la legislativa y la administrativa. Mientras esta última dirección maneja todo el apoyo puramente administrativo normal de cualquier organización, la Dirección Legislativa maneja todo el soporte técnico que requieren las fracciones para hacer su trabajo, lo cual incluye a los departamentos de Servicios Técnicos, Comisiones y Servicios Parlamentarios.

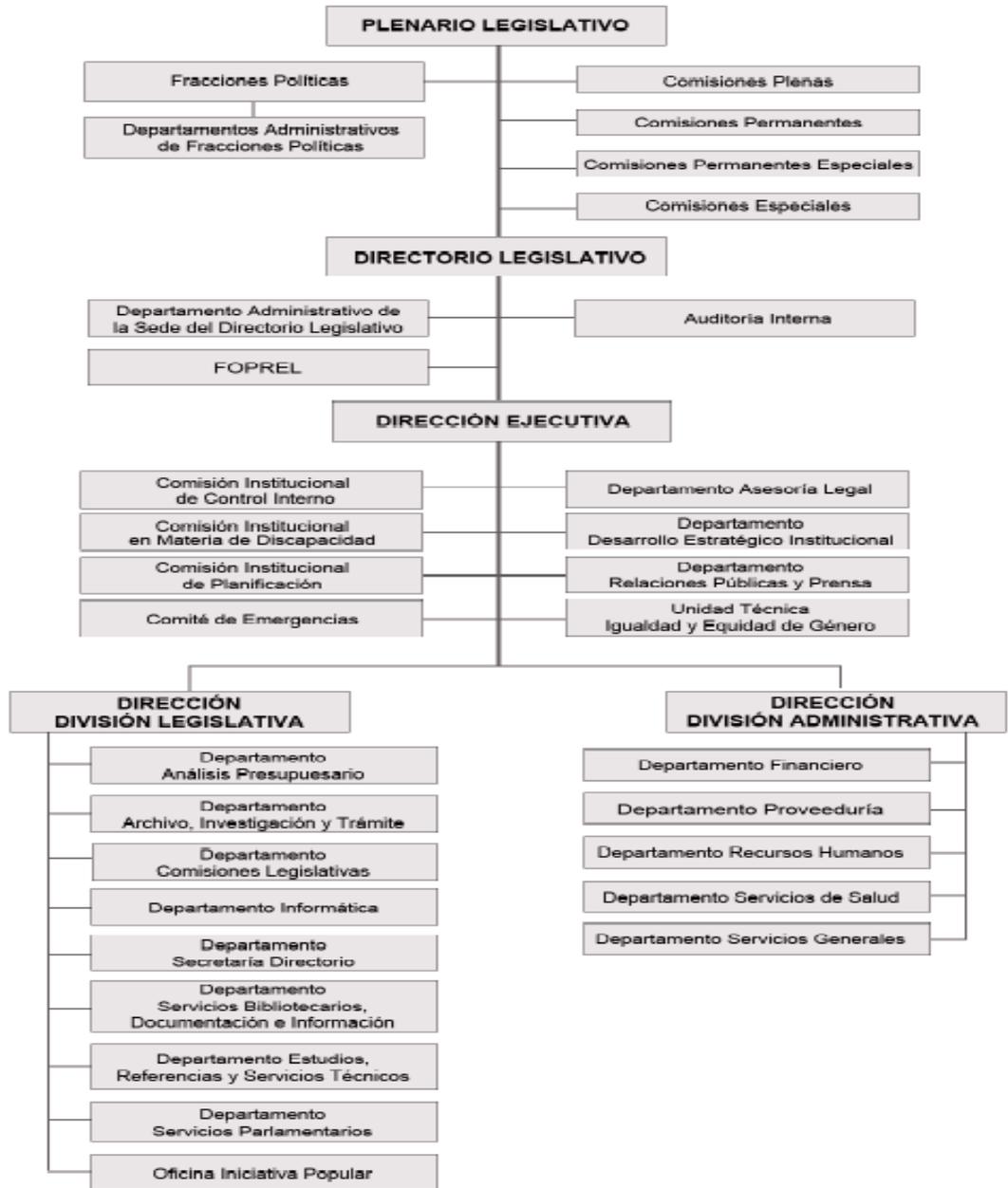
---

17 JIMÉNEZ GONZÁLEZ, L.E. y ZÚÑIGA RAMÍREZ, C. *El proceso parlamentario en Costa Rica. Una propuesta para la incidencia ciudadana*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2011. Documento mimeografiado, no publicado. p. 24.

18 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Proyecto de ley de presupuesto de la República. Informe técnico* [en línea]. [San José]: Contraloría General de la República de Costa Rica, 2011. [Consultado el 20 de noviembre, 2011]. Disponible en: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr). p. 36.

**ORGANIGRAMA 1**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2011)**



Fuente: Asamblea Legislativa (2011).

El Dpto. de Comisiones se encarga de la administración general de los expedientes y las actas en cada comisión, dan soporte técnico-administrativo, coordinan las audiencias y las consultas, y actualizan el Sistema de Información Legislativa (SIL), en lo que es de su oficio. Servicios Parlamentarios da soporte legislativo en materia filológica y control de calidad formal de los proyectos de ley, prepara informes de labores e informes ejecutivos varios (como resúmenes del orden del día de los órganos legislativos, o de consultas de expedientes), y administra los sistemas de actualización de las normas generadas por el congreso.<sup>19</sup> Por último, Servicios Técnicos elabora los informes que por imperio del RAL debe tener todo proyecto, en particular informes jurídico, socioambiental y económico, además de dar soporte técnico-procedimental *in situ* durante las sesiones de los órganos, con un asesor asignado, y resolver consultas concretas que hagan los legisladores también en materia procedimental. Este Depto. tiene unos 107 funcionarios, de los cuales laboran efectivamente unos 47 -los demás se han trasladado a fracciones políticas u otros departamentos- y de los que se mantienen en él, alrededor de la mitad trabaja en la parte técnico-jurídica, y el resto en la parte socioambiental y económica.<sup>20</sup>

El proceso parlamentario es altamente complejo y se funda en estructuras procedimentales definidas en la Constitución Política de la República y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL). La iniciativa de la ley en Costa Rica, depende básicamente del Poder Ejecutivo y de los diputados y diputadas,<sup>21</sup> según la Ley Fundamental. Una vez que el proyecto ingresa y es publicado en el Diario Oficial *La Gaceta*, la Secretaría del Directorio le asigna, en condiciones ordinarias, una comisión que la estudie y rinda dictamen para el Plenario, que es el que decide finalmente su aprobación o rechazo final, o bien, su envío a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, para los mismos efectos.<sup>22</sup>

En comisión, el expediente pasa por varias etapas procesales, dependiendo de las circunstancias específicas de su trámite. Por reglamento, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea debe emitir un informe técnico sobre él, se realizan consultas a instituciones, entidades, grupos y

---

19 ASAMBLEA LEGISLATIVA. *Programa de inducción al Parlamento costarricense*. San José: Depto. de Recursos Humanos, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011.

20 ASESOR T. *Entrevista con un(a) asesor(a) especialista de Servicios Técnicos*. San José. 2011.

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

22 VARGAS, J.P. y PETRI, D. Óp. cit. p. 60-61.

personas, según los legisladores lo estimen prudente y en función de aquellas que son obligatorias, según el informe técnico señalado, y se llevan a cabo las audiencias que se consideren oportunas, todo con el fin de obtener los insumos necesarios para modificar el texto, vía mociones de fondo, y tomar la decisión pertinente. Una vez que el proyecto es dictaminado, este pasa al Plenario, donde todos los diputados pueden presentar mociones de fondo –llamadas mociones “137”, amén del numeral que las regula– por término de cuatro días y, cada día, las mociones son nuevamente conocidas por la comisión dictaminadora, que las resuelve hasta el último día de reglamento. Terminado el periodo de mociones 137, la comisión finaliza, en condiciones normales, el trámite del expediente.<sup>23</sup>

Existen en el parlamento dos tipos de comisiones, las permanentes y las especiales. Las primeras, como su nombre lo indica, son comités que existen de forma permanente y que conocen proyectos de ley sin ninguna limitación de plazo. En la Asamblea Legislativa hay una gran cantidad de comisiones permanentes ordinarias y especiales. De conformidad con los ordinales 90 y 91 del RAL, las comisiones especiales, en cambio, son creadas en el Plenario, vía moción, y se les asigna el conocimiento específico de uno o un conjunto de expedientes, por un plazo limitado. Una vez terminado el plazo, la comisión debe rendir dictamen (o dictámenes) para el conocimiento del Plenario.<sup>24</sup>

Las comisiones permanentes, a contrario *sensu*, se mantienen funcionando indefinidamente, según la agenda de proyectos que vayan configurando, a razón de lo que le asigne el Directorio Legislativo y según los temas que trata. Las comisiones permanentes objeto de nuestro interés, por mucho, son las más importantes en el parlamento, no sólo porque son las más grandes, compuestas por 9 diputados cada una,<sup>25</sup> sino porque son las que más sesionan (no menos de dos veces por semana), las que tienen agendas de proyectos más grandes, hasta más de 100 proyectos en algunos casos, y a las que deben pertenecer, sin excepción, todos los diputados del congreso (cuando menos uno en alguna de ellas), salvo el Presidente del Parlamento.<sup>26</sup>

---

23 ASAMBLEA LEGISLATIVA. “Reglamento de la Asamblea Legislativa”. *Revista Parlamentaria*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2005. Vol. 13, N° 3, 2005. p. 157-165.

24 *Ibíd.* p. 149.

25 Salvo las comisiones con Potestad Legislativa Plena que, en todo caso, tienen una naturaleza distinta.

26 ASAMBLEA LEGISLATIVA. 2005. Óp. cit. p. 133-135 y 141.

## TRABAJO EN EQUIPO Y PRODUCTIVIDAD

Se debe tener la claridad que la información acá recopilada y procesada, se consiguió por medio de entrevistas, en relación con las cuales, naturalmente, se obtiene información perceptual de las personas involucradas. Para esto, entrevistamos a 5 de los 6 asesores de fracción que coordinaron las comisiones permanentes<sup>27</sup> durante la legislatura 2010-2011, por el lado político, en tanto, por el lado administrativo, entrevistamos a un funcionario<sup>28</sup> de Servicios Técnicos que tiene conocimiento profundo de la manera en que opera esa asesoría de soporte administrativo, así como a una persona especialista en gestión parlamentaria, que ha trabajado por más de 18 años en el parlamento, tanto como asesor administrativo, asesor de Servicios Técnicos, asesor de fracción, diputado de la República, Jefe de Fracción, miembro del Directorio Legislativo y presidente de comisiones varias.

### Aspectos socioprofesionales

Como punto de partida, se debe señalar que el perfil profesional y laboral de los cinco asesores de fracción entrevistados es muy similar en cuanto a varias características. Se trata de profesionales curtidos y con la formación idónea para trabajar como asesores coordinadores de tan importantes comisiones: hay 3 abogados que también son politólogos, otro jurista que es relacionista internacional y sólo uno no es abogado, de hecho, es especialista en la última rama indicada. Todos sin excepción tienen más de treinta años de edad y sólo uno tiene una plaza interina.

Como se aprecia en el **CUADRO 1**, tres asesores tienen más de 12 años de trabajar en la Asamblea, uno tiene 7 años y otro 5; lo cual habla de la experiencia significativa que todos tienen, cosa que también se aprecia en las medias de cada aspecto; y la mayoría ha laborado prácticamente todo ese tiempo en fracciones políticas. En cuanto al trabajo en comisión, dos han laborado en muchas de ellas, 15 y 30, en tanto los otros muestran cantidades más modestas, pero no poco significativas: 4, 5 y 7 comisiones. En cuanto a la coordinación de comisiones, sólo uno fue primerizo durante el período de estudio, los otros, o tenían 2 o 3 experiencias, y uno tenía 8.<sup>29</sup> Por último, durante la legislatura pasada, cada uno coordinó entre 4 y

---

27 No pudimos entrevistar al asesor(a) de una de las comisiones, porque ya no labora en el parlamento y, aunque logramos localizarlo(a), se negó a la entrevista.

28 Las personas entrevistadas como asesores técnicos o especialistas, se tratarán en términos masculinos, sin embargo, no significa que necesariamente sean hombres. Esto, para resguardar su identidad.

29 Resulta curioso que con esta experiencia, todos hayan señalado que la comisión

15 asesores, En cuanto a la cantidad de proyectos conocidos durante las sesiones ordinarias, el dato es muy abultado (más de 75 expedientes), salvo en un caso, en el que fueron 15, lo que da un promedio de 67 proyectos por comisión; y durante los períodos extraordinarios, en lo que el Ejecutivo decide el tamaño de la agenda, la media anduvo en 5.2 proyectos.

### CUADRO 1

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: DATOS SOCIOPROFESIONALES Y DE TRABAJO EN COMISIÓN DE LOS ASESORES DE FRACCIÓN

#### POLÍTICA ENTREVISTADOS. 2011

Aspectos de interés	Asesores de Fracción					Promedio
	1	2	3	4	5	
Años de trabajar en la Asamblea	12	13	5	17	7	<b>10.8</b>
Años de trabajar en Fracción	10	13	5	17	7	<b>10.4</b>
Comisiones en las que ha trabajado	4	15	5	30	7	<b>12.2</b>
Comisiones que ha coordinado	3	2	2	8	1	<b>3.2</b>
Cantidad de asesores que coordinó en última legislatura	8	9	4	9	15	<b>9</b>
Cantidad de proyectos en trámite en período ordinario	95	60	15	90	75	<b>67</b>
Cantidad de proyectos en trámite en período extraordinario	7	10	1	6	2	<b>5.2</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en ASESOR F. *Entrevista con cinco asesores(as) de las fracciones políticas. Asesores coordinadores de las comisiones permanentes ordinarias, legislatura 2010-2011. San José. 2011.*

---

analizada durante la legislatura de interés, fuera la más productiva respecto de las otras comisiones en las que han trabajado. Ello, a pesar de que en la pregunta se señalaron una gran cantidad de factores que explican la productividad, con el objeto de reducir una suerte de "curtosis obvia", en la curva de distribución de frecuencias.

Los asesores entrevistadas por el lado de Servicios Técnicos y el especialista en gestión parlamentaria, son profesionales en Derecho, con más de 30 años de edad ambos, con 17 años de laborar para la Asamblea el primero, y 18 años el segundo, de los cuales el primero ha laborado 8 años para fracciones legislativas y el segundo 17 años. El especialista en gestión legislativa, también ha trabajado como asesor de fracción política en comisiones, y ha coordinado varias de ellas.

### **Trabajo en equipo interno y productividad**

Un elemento central de nuestro análisis, que nos permite fotografiar el trabajo en equipo de los asesores de fracción política, refiere al tema de la mecánica de trabajo de ellos, bajo la batuta de los coordinadores, de cara al proceso de toma de decisiones en las comisiones. Los sujetos entrevistados, en general, describieron el siguiente proceso: dado que las comisiones sesionan ordinariamente los martes y miércoles, por imperio del RAL, los asesores se reúnen habitualmente los lunes, para planificar el trabajo de la semana. En estas reuniones, los asesores analizan y coordinan mociones de orden (para organizar el trabajo de la comisión) y de fondo (de los proyectos), se asigna el trabajo de carpintería en subcomisiones,<sup>30</sup> se pasa revista de los expedientes en trámite directo (generalmente los primeros 20 proyectos), se estudian las respuestas a las consultas, audiencias, informes técnicos y otros insumos de los proyectos, y se examina el fondo de estos, para determinar si se dictaminan positiva o negativamente, según la eventual viabilidad política que tengan. Todo, claro está, con miras a llevar la información a los decisores finales, los legisladores, quienes son los que determinan, finalmente, el destino de las iniciativas.

A la par de las reuniones presenciales, los asesores pasan en permanente comunicación vía e-mail y de teléfono, para intercambiar insumos, informes, criterios, textos y mociones, entre otros, todo en el contexto de la carpintería técnico-política natural de los expedientes. Como se aprecia, dado el carácter eminentemente político de las comisiones, el trabajo en equipo no es una opción, es una necesidad infranqueable, ante el hecho evidente de que es la única manera de crear consensos para tomar decisiones que involucran a diferentes colores político-ideológicos. Además, es importante señalar que de la percepción de los entrevistados, los asesores tienden a desarrollar una cultura de equipo basada en el respeto profesional y técnico, y aunque cada cual llega a defender su color político, predomina

---

30 El RAL, en su artículo 125, permite a los diputados en comisión crear subcomisiones –usualmente de 3 diputados- para que hagan el análisis del expediente y para que emitan un informe –dictamen preliminar- para conocimiento de todos los diputados de la comisión. En algunas ocasiones, la presidencia de la comisión crea una suerte de “subcomisiones permanentes” y organiza el trabajo en 3 o 4 áreas que ven proyectos de su giro normal, de tal suerte que se van sacando los proyectos por temas. Es un instrumento para distribuir el trabajo entre los legisladores.

la vocación profesional y técnica en el análisis de los proyectos. Por este motivo, algunas veces, ya en las sesiones, los diputados se ponen de acuerdo sobre un expediente, y se apartan del criterio de los asesores.<sup>31</sup> No obstante esto, el especialista entrevistado señaló que hay recelo por intercambiar información profesional en el trabajo, porque cada asesor desea mantener una posición del poder determinada en función del conocimiento que posee, cosa que no tiende a compartir con otros.<sup>32</sup>

En el **CUADRO 2**, hemos esbozado los resultados del primer grupo de preguntas dicotómicas, en un modelo de "sí" y "no", con el que evaluamos el concepto de productividad que los asesores de fracción manejan a la hora de coordinar una comisión permanente. Las afirmaciones fueron diseñadas para evaluar diferentes aristas de la productividad legislativa, con el fin de construir un cuadro lo más exacto posible sobre su percepción en la materia, por demás altamente complejo y sujeto a una serie de factores que hace prácticamente imposible determinar un set de indicadores "estándar" para valorarla.

Lo primero que salta a la vista es que de las 10 afirmaciones, hubo total coincidencia en cuatro: todos los asesores creen que la productividad legislativa debe medirse tanto en términos cuantitativos como cualitativos; que la cantidad y calidad de horas-asesor en un proyecto incide altamente en ella; que la productividad de una comisión no es comparable con otras, por los múltiples y complejos factores asociados con ellas; y que los proyectos conocidos por la vía de mociones 137, constituyen un factor central de su productividad. Resulta sintomático que el especialista y el técnico coincidieron también en estos puntos, salvo por el último, que no lo vieron como sus homólogos, cosa que indica que para estos las mociones 137 no pueden ser consideradas como un factor de productividad de las comisiones.

---

31 ASESOR F. Óp. cit.

32 ASESOR E. *Entrevista con un(a) asesor(a) especialista en gestión parlamentaria. Con experiencia de más de 20 años en asesoría legislativa y como exdiputado(a)*. San José. 2011.

## CUADRO 2

### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: PERCEPCIÓN DE ASESORES DE FRACCIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES PERMANENTES, RESPECTO DE LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA. 2011 -RESPUESTA DICOTÓMICA-

AFIRMACIONES SOBRE PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA	SÍ	NO
1. La productividad legislativa debe medirse tanto en términos de cantidad y calidad.	5	0
2. El número de dictámenes que emite la comisión señala la productividad de esta.	3	2
3. Algo que refleja la productividad de la comisión, es la cantidad de sesiones realizadas, así como la cantidad de audiencias recibidas.	4	1
4. Lo que hace más productiva a una comisión es la cantidad de dictámenes positivos que emita.	1	4
5. La calidad en el contenido de los proyectos dictaminados, es lo que determina la productividad legislativa de una comisión.	3	2
6. La cantidad de proyectos conocidos por la comisión, por la vía de mociones 137, es muy importante para determinar cuán productiva es.	0	5
7. La cantidad de horas asesor y la calidad de su trabajo, incide altamente en la productividad legislativa de una comisión.	5	0
8. No es la cantidad de proyectos dictaminados lo que refleja la productividad de una comisión legislativa, sino, la calidad y profundidad de los dictámenes emitidos (1).	2	2
9. La productividad de una comisión legislativa, no es comparable con la de otras comisiones, por la cantidad y complejidad de factores que definen dicha productividad.	5	0
10. Las relaciones políticas, de cooperación y conflicto, entre los diputados de una comisión, establecen el marco de productividad de ella.	4	1

1/ En esta afirmación, un asesor no contestó.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en **ASESOR F.** Óp. cit.

Entre tres afirmaciones, sólo un asesor –independientemente de cuál haya sido- estuvo en desacuerdo con el resto. No estuvo de acuerdo en que la productividad se refleja en el número de sesiones y audiencias recibidas; que las relaciones de conflicto y cooperación entre los diputados delimitan esa productividad y que no es la cantidad de dictámenes positivos, lo que la determina, sino su calidad. El especialista coincidió con el grupo mayoritario

sobre las dos primeras y con la postura negativa en cuanto a la última, en tanto el técnico si coincidió con la mayoría de los asesores de fracción en cuanto a los tres enunciados. En las otras tres afirmaciones, las percepciones se distribuyeron a razón de 3 y 2 resultados. No hubo acuerdo, así, en que el número de dictámenes positivos definen la productividad de una comisión; que no es la cantidad de dictámenes la que la determina, sino, su calidad y que la calidad y profundidad de contenido de los dictámenes es lo más significativo en términos de productividad (en esta última, uno no respondió). Por su lado, el especialista estuvo de acuerdo con las tres afirmaciones y el técnico sólo se manifestó en contra de la primera de ellas.

### **Trabajo en equipo y servicios de apoyo administrativo**

La última parte de la entrevista, estuvo relacionada con la percepción del trabajo de los servicios de apoyo administrativo que reciben las fracciones políticas en su labor legislativa. En primer lugar, se preguntó sobre el papel del Depto. de Servicios Técnicos y el especialista señaló que consiste en emitir el criterio técnico sobre la iniciativa, según lo manda el RAL y el técnico señaló, también, lo que le manda el reglamento, emitir los tres informes y las asesorías verbal y escrita, sobre temas de procedimiento.

Para los asesores de fracción, son los encargados de facilitar técnicamente el trabajo, presentar legislación comparada, asesorar a los diputados sobre el procedimiento en las sesiones, evacuar consultas diversas, establecer los requerimientos obligatorios de consulta, fungir como "guía metodológica" en cuanto a los aspectos jurídico-constitucionales de tratamiento de las iniciativas y emitir el informe técnico de rigor, amén de los imperativos del RAL. Dos comentarios adicionales deben resaltarse: uno señaló que su apoyo es muy importante, cuando los asesores de fracción no tienen mucha experiencia, cosa en lo que coincidió con el especialista; y el otro indicó que el departamento es muy importante, pero que no responde con la eficiencia requerida, porque los informes no llegan a los diputados con la celeridad oportuna.

De toda esta visualización, nos llama la atención de que los asesores políticos entrevistados concentraron su punto de vista sobre el tema del informe técnico-jurídico; y no mencionaron, de manera explícita, los informes socioambientales y los económicos, que los hacen dos unidades independientes de los primeros. Esto podría significar, a título de hipótesis, que a ellos no les interesan estos informes, o que su vocación juricista (casi todos son abogados) se impone en el análisis, o que estas unidades adicionales de Servicios Técnicos no han dado la talla.

### CUADRO 3

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: VALORACIÓN DE LOS ASESORES DE FRACCIÓN POLÍTICA ENTREVISTADOS SOBRE LOS INSUMOS DE UN PROYECTO DE LEY.

2011

Insumo del expediente	Escala de Valoración(1)					Moda
	1	2	3	4	5	
Texto base del proyecto		3			2	<b>2</b>
Audiencias		1		4		<b>4</b>
Respuestas a las consultas			3		2	<b>3</b>
Informes de Servicios Técnicos	1		2	1	1	<b>3</b>
Otros insumos adicionales	4	1				<b>1</b>

1/ Escala: 1, el menos importante, 5 el más importante.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en **ASESOR F.** Óp. cit.

En el **CUADRO 3** capturamos las frecuencias relacionadas con la valoración de los asesores de fracción, en una escala de uno a 5, sobre la importancia que le otorgan a los diferentes insumos que se ven en el tratamiento de un expediente, incluyendo los informes técnicos. Como se aprecia, hay poca homogeneidad sobre esta valoración, salvo el renglón de "otros insumos" que obtuvo 4 frecuencias en el menos importante, y las "audiencias", que alcanzó el mismo valor en 4, como algo muy importante (fue la moda). Los insumos más relevantes que fueron considerados son el "texto base", las "respuestas a consultas" y sólo un caso se lo atribuyó a los "informes técnicos".

Es muy interesante que la valoración sobre este último insumo estuvo muy dispersa: 2 frecuencias le dieron un 3, y una, respectivamente, le dieron un 1, un 4 y un 5, lo cual denuncia que estos informes no son considerados como lo más importante para tramitar el expediente. Quizá por ello, encontramos dispersión de posturas sobre la cantidad de veces que los asesores se reúnen con los funcionarios de Servicios Técnicos para orquestar el trabajo; dos indicaron que lo hacen una vez o más por semana; otro, una vez por quincena; otro, una vez por mes; y otro rara vez.

**CUADRO 4**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: PERCEPCIÓN DE  
ASESORES DE FRACCIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES  
RESPECTO DEL TRABAJO EN EQUIPO CON SERVICIOS TÉCNICOS.  
2011**

**-RESPUESTA DICOTÓMICA-**

<b>PREGUNTAS SOBRE TRABAJO EN EQUIPO</b>	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
1. ¿La labor de los asesores de comisión se realiza en una perspectiva en equipo con los de Servicios técnicos?(1)	2	3
2. ¿La labor de los asesores de comisión debería realizarse en trabajo en equipo con los de Servicios técnicos?	3	2
3. ¿La parte política de la Asamblea (fracciones y Directorio) afecta el trabajo de Servicios Técnicos?	3	2

1/ Antes de hacer la pregunta, se les dio una explicación sobre lo que se entiende por trabajo en equipo.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en **ASESOR F.** Óp. cit.

En el **CUADRO 4** se puede observar que las tres preguntas dicotómicas que se hicieron respecto del trabajo en equipo entre asesores de fracción y Servicios Técnicos, refleja la poca homogeneidad de criterios. Mientras para 2 asesores de fracción, el trabajo sí se realiza en equipo, para 3 no es el caso, en tanto el asunto se invierte, si la pregunta se presenta normativamente –como deber. En cuanto a lo primero, los asesores que dijeron que “no”, lo atribuyeron al hecho de que, o bien los asesores técnicos no se interesan por interactuar y se limitan a hacer los informes y a asistir a las sesiones, como les corresponde, o bien a que a ellos no les compete participar de las reuniones de los asesores de fracción; y los que dijeron que “sí” lo atribuyeron al espacio que se les daba a los funcionarios técnicos de participar de las reuniones. En cuanto a lo segundo, los que dijeron que “no” debería haber trabajo en equipo, argumentaron la necesaria separación entre lo político y lo técnico (dualismo), en tanto los que dijeron que “sí” señalaron la importancia de que haya más fluidez y aporte de los técnicos, aunque los 3 entrevistando, señalaron su preocupación por la separación entre lo político y lo técnico, lo que habla de la existencia del dualismo que hemos señalado, en todos los casos.

Por último, 3 asesores consideran que la intromisión política afecta el trabajo de Servicios Técnicos, contra dos que opinan lo contrario. Los primeros argumentaron que el Directorio lo hace porque permite traslados de asesores hacia las fracciones, no les dota de los recursos necesarios, nombra a sus directores e influye en ellos, y ejerce presión directa sobre

sus criterios. Los segundos, argumentan lo contrario en cuanto consideran que lo administrativo y lo político está bien separado.

Esto indica que no existe una clara cultura de trabajo en equipo en la Asamblea, en lo que nos interesa, si tomamos como parámetro la legislatura 2010-2011, sobre todo, si consideramos el hecho de que la mayoría de los asesores políticos son funcionarios de experiencia. Este criterio lo comparte el especialista, quien señaló que no sólo hay poca coordinación con Servicios Técnicos, sino que lo mismo ocurre entre asesores de un mismo partido –grande- dentro de las comisiones, porque tiende a predominar el individualismo y el anti-compañerismo, sobre todo por cuanto a muchos asesores no les gusta quedar como “que no saben” frente a sus homólogos y los técnicos. Hoy en día, señaló, los técnicos están lejos de los edificios centrales, es difícil localizarlos por teléfonos (el departamento sólo tiene dos líneas) y cualquier consulta, por más sencilla que sea, debe hacerse por escrito.

Desde el punto de vista normativo, el especialista indicó la importancia de lograr la coordinación entre lo técnico y lo político, en una perspectiva de trabajo en equipo, para que los proyectos de ley no presenten desaguisados de constitucionalidad y flacidez jurídica, cosa que se ha vuelto común en los últimos tiempos, lo cual generaría un aumento en la calidad de las normas y, por ende, de la productividad parlamentaria. También coincidió en cuanto a que Servicios Técnicos recibe presiones e injerencia política de parte de las fracciones y los diputados, sobre todo porque algunos asesores técnicos trabajan en condiciones de interinazgo.

El asesor técnico, por su lado, señaló categóricamente que sus homólogos no trabajan, ni deben trabajar en equipo, con los asesores de fracciones políticas, porque debe haber una clara separación entre lo técnico y lo político. Esto es más significativo si consideramos que este indicó que a los funcionarios de este departamento no les “gusta” participar de las reuniones de los asesores de fracción y siempre preguntan si “es obligatorio” asistir a alguna reunión. Un elemento interesante de su criterio es el señalamiento de que el trabajo en equipo entre las partes restaría “legitimidad” al trabajo que hace Servicios Técnicos, porque el brazo político de las fracciones y sus intereses podría entrometerse indebidamente en el criterio técnico, lo cual le desvirtuaría claramente. Esto lo sentenció aunque en cuanto a la pregunta número 3 de la tabla de comentario, indicó que no cree que la parte política de la Asamblea interfiera con el trabajo de Servicios Técnicos, posiblemente porque su criterio es, precisamente, que no haya trabajo en equipo.

En la entrevista también les preguntamos a los asesores sobre el papel de las otras dos instancias administrativas, menos importantes en cuanto a lo que nos interesa, Servicios Parlamentarios y Comisiones. En ambos casos, los asesores de fracción y el especialista los ven como entidades puramente de mecánica administrativa, que no están involucrados con la discusión de

las iniciativas; en el caso de Servicios Parlamentarios, la mayoría señaló que es una instancia que da un soporte más de mecánica procesal (la parte filológica, formato, algunos resúmenes, entre otros), y uno dijo que no lo conocía del todo. En cuanto a comisiones, todos apuntaron que es una oficina vital para mantener la administración de expedientes y actas en orden.

En el **CUADRO 5**, se señalan varias afirmaciones sobre el soporte de los departamentos administrativos al trabajo de las fracciones y se presenta una respuesta dicotómica del tipo "sí" y "no". Como se puede apreciar, las opiniones de los asesores de fracción también son muy poco homogéneas, ya que sólo en un caso hubo plena coincidencia, todos creen que los problemas de Servicios Técnicos es producto de la tradicional política de las fracciones de llevarse sus funcionarios a trabajar con ellos (cosa en lo que discrepa el especialista, pero coincide el asesor de ese departamento –a pesar de lo dicho en líneas atrás), y en otros dos casos, que las comisiones no tienen impacto sobre la productividad y que las fracciones políticas no pueden trabajar de la mano con Servicios Técnicos por imperio de ley y reglamentario, 4 asesores de los 5, el especialista y el asesor técnico, disintieron. Este último punto es crucial, porque los asesores, el especialista y el técnico, no ven el dualismo como producto de una cuestión legal, valga decir, por imperio del principio de legalidad, lo que señala una oportunidad para el trabajo en equipo en este asunto, aunque haya otros criterios, como el caso del asesor técnico, que no coincide con la idea (un asunto de visión y no de legalidad).

## CUADRO 5

### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: PERCEPCIÓN DE ASESORES DE FRACCIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES PERMANENTES, RESPECTO DELAPOYO TÉCNICO- ADMINISTRATIVO. 2011

#### -RESPUESTA DICOTÓMICA-

AFIRMACIONES SOBRE PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA	SÍ	NO
1. El aporte de Servicios Técnicos para los asesores de fracción política es fundamental para la productividad legislativa en comisión.	3	2
2. No procede el trabajo en equipo entre los asesores de fracción y los de Servicios Técnicos, porque los primeros responden a una lógica política y los segundos a una lógica estrictamente técnico-administrativa	2	3
3. El aporte de Servicios Parlamentarios para los asesores de fracción política es fundamental para la productividad legislativa en comisión(1).	1	3
4. Es peligroso que los asesores de Servicios Técnicos trabajen muy de la mano con los de fracciones, porque se puede politizar su punto de vista y, con ello, se podría desvirtuar el enfoque técnico que deben aportar a la discusión de los proyectos.	3	2
5. Si el trabajo de Servicios Técnicos fuera más articulado con el de las fracciones políticas, la productividad legislativa (cantidad y calidad de proyectos dictaminados) aumentaría.	2	3
6. Debe haber una estricta separación entre lo político y lo técnico-administrativo, en el conocimiento, análisis y discusión de los proyectos de ley.	2	3
7. El trabajo del Depto. de Comisiones no tiene un impacto en la productividad legislativa de estos órganos.	1	4
8: Los problemas de eficiencia de Servicios Técnicos son consecuencia de la tradicional política de las fracciones de llevar personal de este departamento a trabajar con ellas.	5	0
9. Servicios Técnicos no puede trabajar de la mano con las fracciones políticas, por imperio legal y reglamentario.	1	4

1/ En esta afirmación, un asesor no contestó.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en **ASESOR F.** Óp. cit.

No obstante, si se coteja con ello que 3 de 5 indicaron que no puede haber trabajo en equipo porque unos son técnicos y los otros políticos, en dos afirmaciones diferentes (la 2 y la 4) y en otra afirmación en el mismo sentido

se invirtió el asunto (2 de 5), está claro que hay un problema de cosmovisión involucrado, al menos en parte, por el temor a la "politización" de los enfoques técnicos en el soporte administrativo, cosa en lo que coincide plenamente el asesor de Servicios Técnicos. Esto es muy significativo, porque diseñamos tres preguntas sobre este punto en el cuestionario y los resultados fueron similares en las tres. En este aspecto, resulta relevante que el especialista no coincidió con el criterio general de los asesores políticos, porque, como ya mencionamos, más bien cree que es importantísimo que exista esta articulación entre ambas partes. En las demás afirmaciones, se insistió en el tema de la productividad y la poca homogeneidad salió a la luz: 3 de 5, el especialista y el técnico pensaron que el papel de Servicios Técnicos frente a la productividad de las comisiones es vital, pero 3 de 5, y el asesor técnico no consideraron que un trabajo más articulado entre ambos bandos aumente la productividad, cosa que si cree el especialista. Por último, 3 de 4, y el especialista, no consideran fundamental el papel de Servicios Parlamentario para este mismo fin, cosa en lo que discrepa el asesor de Servicios Técnicos.

En la parte final de la entrevista, los asesores emitieron comentarios de cierre relativos a las limitaciones del trabajo de los asesores y funcionarios, la ausencia de coordinación entre lo administrativo y lo político, la politización de lo técnico y la falta de eficiencia del Depto. de Servicios Técnicos. En suma, a propósito del dualismo que estamos investigando, un asesor sentenció:

*"En la medida en que Servicios Técnicos sepa hasta dónde llegar, hasta dónde es una opinión técnica y dónde es una opinión política, se puede articular lo técnico y lo político".<sup>33</sup>*

Y por su parte, el asesor de Servicios Técnicos zanjó el punto de vista de esa unidad departamental en los siguientes términos:

*"El problema principal de la posibilidad de trabajar en equipo, como se plantea en esta entrevista, es que la parte técnica se deslegitimaría porque los intereses de las fracciones pueden doblar el brazo técnico de los funcionarios y esto puede dañar la objetividad de la asesoría técnica. Podría haber una intromisión indebida de las fracciones políticas y los intereses que representan en el Depto. de Servicios Técnicos y se debe mantener la legitimidad con la separación".<sup>34</sup>*

---

33 ASESOR F. Óp. cit.

34 ASESOR T. Óp. cit.

## PRODUCTIVIDAD PARLAMENTARIA

El análisis de la productividad parlamentaria, como se vio, constituye un ejercicio muy complejo, precisamente por la variedad de elementos que entran en juego. En otro lugar, sin embargo, ya habíamos examinado la productividad parlamentaria costarricense a profundidad, a propósito de la legislatura 2005-2006 y habíamos concluido que esta no presentaba tendencias altas, por cuanto las leyes aprobadas eran mayoritariamente de poca importancia, muchas tenían un corte administrativo (como las autorizaciones o patentes), eran irrelevantes y predominaban largas letanías tramitológicas para “empujar” el debate.<sup>35</sup>

### Tendencias generales

En efecto, la productividad histórica del parlamento ha sido puesta en entredicho por diferentes investigaciones. Nosotros hemos accedido a datos estadísticos que llegan hasta el 2007<sup>36</sup> y hemos corroborado algunas tendencias relevantes sobre la materia. En el **GRÁFICO 1** se puede apreciar la productividad de leyes emitidas por la Asamblea, según el tipo de ley aprobada, lo cual refleja un descenso relativo, en términos cuantitativos, en la producción de normas, al pasar de 185 leyes en el 2001, a poco más de 65 en el 2006. Sin embargo, este dato debe considerarse en una perspectiva histórica, porque en el siguiente cuatrienio las leyes aprobadas fueron 49 para el 2007, 87 para el 2008, 103 para el 2009<sup>37</sup> y 112 para la última legislatura del 2010.<sup>38</sup>

De esta clasificación, durante el período 2000-2006, desde el punto de vista cualitativo, las más importantes tienden a ser a las leyes nuevas y los convenios que, como se puede apreciar, constituyen las normas minoritarias en el conjunto de ellas; a la vez que “reformas a otras leyes” y “otras” representan las leyes de menor importancia cualitativa, referidas a ajustes legales varios y asuntos puramente mecánicos (como

---

35 ZÚÑIGA RAMÍREZ, César. “Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿Democracia parlamentaria o democracia de procedimiento?”. En: *Ponencia preparada para el 12avo. informe del Estado del Nación* [en línea], (San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible/CONARE, 2006). [Consultado el 15 de enero, 2013]. Disponible en: [www.pen.ac.org](http://www.pen.ac.org). p. 37.

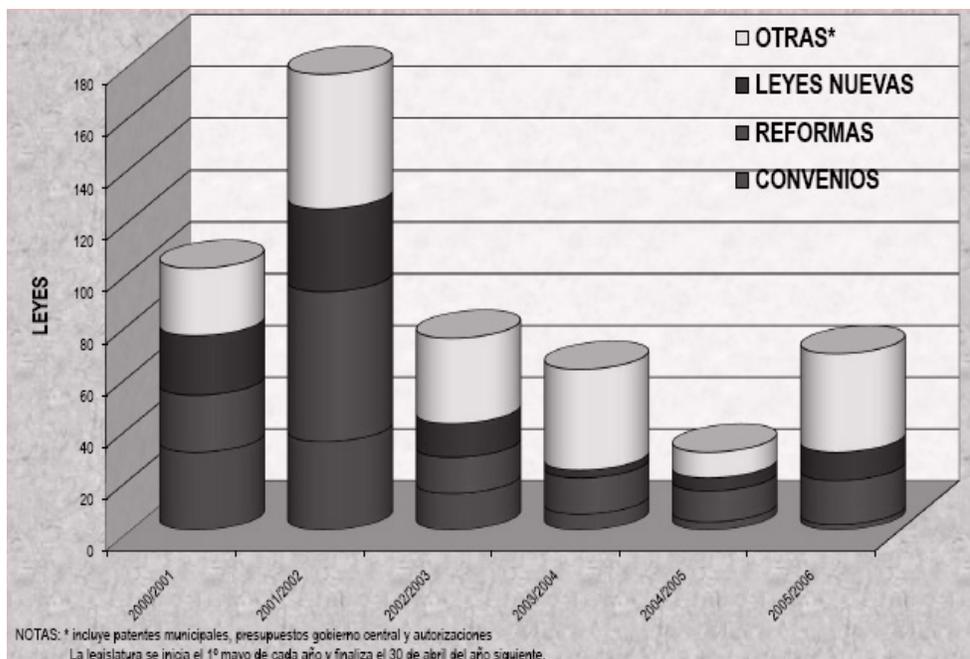
36 Salvo que se indique lo contrario, esta información fue elaborada por el Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

37 SERVICIOS PARLAMENTARIOS. *Informe de gestión parlamentaria. 2006-2010*. San José: Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Depto. de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 2010. p. 33.

38 SERVICIOS PARLAMENTARIOS. *Informe de gestión parlamentaria. 2010-2011*. San José: Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Depto. de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 2011. p. 26.

autorizaciones, patentes y presupuestos).<sup>39</sup> En las dos últimas legislaturas (2009 y 2010) el informe del Estado de la Nación también ha denunciado este mismo fenómeno, a saber, la poca coincidencia de las leyes aprobadas, respecto de las necesidades más acuciantes de la sociedad costarricense y, específicamente, para la legislación bajo estudio, el informe concluyó que sólo un 38% de la legislación aprobada es significativa en esos términos. Además, el informe señala que la agenda legislativa potencial, clave para el país, demandada por los principales generadores de opinión autorizados, apenas se cumplió en un 34% durante la legislatura.<sup>40</sup>

**GRÁFICO 1**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: LEYES APROBADAS**  
**PERÍODO 2000-2006**

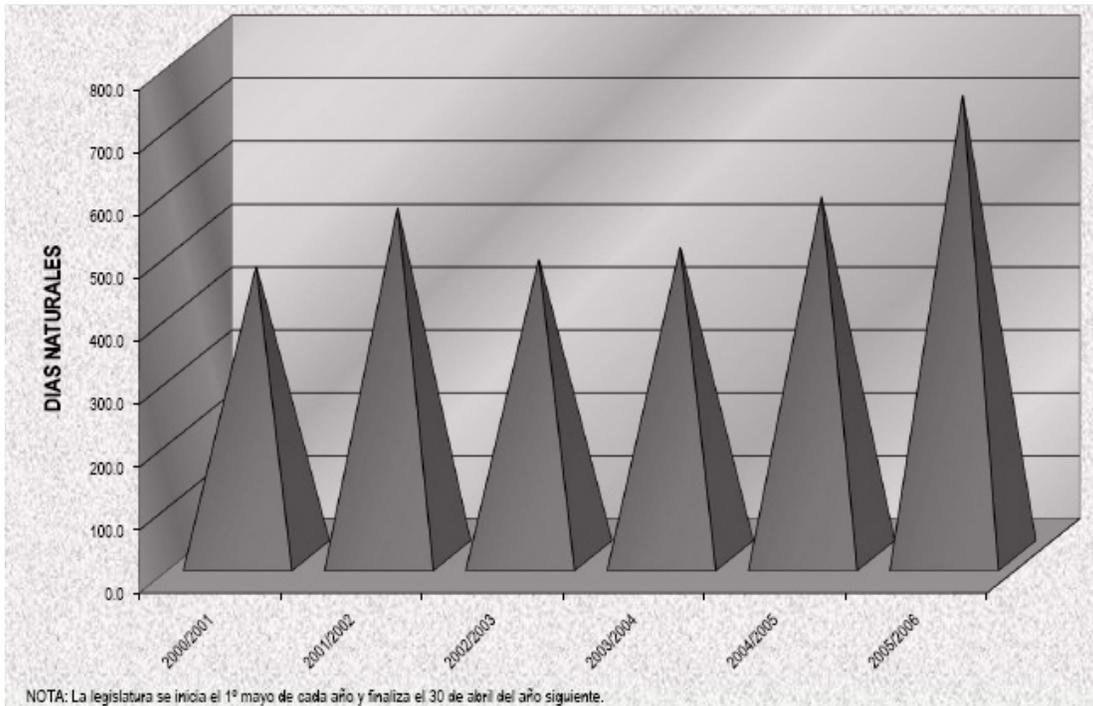


**Fuente: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Bases de datos estadísticas sobre productividad parlamentaria. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2011.**

39 Esto difiere un tanto en el cuatrienio 2006-2010 –como dato agregado– por cuanto durante ese período se aprobaron las leyes de implementación del TLC con EEUU, lo cual generó varias leyes nuevas de peso. Véase: Servicios Parlamentarios (2010: 39).

40 PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (PEN). *Décimo séptimo informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2011. p. 41, 43.

**GRÁFICO 2**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA:**  
**DURACIÓN PROMEDIO DE LEYES ROBADAS.**  
**2000-2006**



**Fuente:** CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Óp.cit.

Por otro lado, el análisis de la duración promedio de días naturales necesarios para aprobar esas cantidades de leyes (entre la presentación y aprobación de la ley) durante el mismo período, también reflejan una productividad inferior, toda vez que está se incrementó con el paso de las legislaturas, al pasar de 500 días en el 2000, a casi 800 en el 2006. Esto es más significativo, si se examina el hecho de que ese aumento en el tiempo necesario para aprobar las normas, presenta una relación inversa respecto de la aprobación de las leyes involucradas, es decir, se gastó mucho más tiempo durante el periodo, para aprobar una cantidad menor de leyes. En cuanto a la legislatura de interés (2010-2011), el asunto se agrava, ya que el promedio de días para la leyes aprobadas, fue mayor al del 2006, sea 856 días, a la vez que el 78% de esas normas fueron formuladas en las

tres administraciones anteriores a la actual, lo cual refleja la larga letanía de trámites por las que pasaron y, por su supuesto, la baja productividad del parlamento.<sup>41</sup>

### Las comisiones permanentes

En cuanto a las comisiones objeto de nuestro interés también es importante verificar el comportamiento histórico de productividad legislativa, Como se aprecia en el **CUADRO 6**, la productividad de las comisiones permanentes ordinarias durante el período 1998-2007 presenta una tendencia un tanto irregular, pero siempre a la baja. Mientras en 1998 se dictaminaron un total de 181 proyectos, y se alcanzó el pico más alto del período en el año 2001, con 310 informes, en el 2007 había bajado a 116, en el tanto los valores más bajos se perciben en el 2004, con apenas 68 proyectos finiquitados.

### CUADRO 6

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: DICTÁMENES DE LAS COMISIONES PERMANENTES (1998-2007)

#### -SEGÚN TIPO DE DICTAMEN-

LEGISLATURA	TOTAL	TIPO DE DICTAMEN			
		Afirmativo unánime	Afirmativo mayoría	Negativo unánime	Negativo mayoría
1998/1999	180	76	29	61	14
1999/2000	187	90	28	34	35
2000/2001	264	115	27	89	33
2001/2002	310	124	43	84	59
2002/2003	122	45	12	39	26
2003/2004	93	26	19	26	22
2004/2005	68	39	9	11	9
2005/2006	266	65	99	60	42
2006/2007	116	24	12	57	23

NOTA: La legislatura se inicia el 1º de mayo de cada año y finaliza el 30 de abril del año siguiente.

Fuente: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Óp.cit.

41 PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (PEN). Óp. cit. p. 240.

También resalta que la mayoría de los dictámenes fueron negativos, a la sazón 80 expedientes contra 36 afirmativos, lo cual señala que mucho del trabajo realizado durante esos años fue de limpieza de la agenda, más que de producción. Este hecho denuncia que la elaboración de las iniciativas que recibieron las 6 comisiones, no fue muy halagüeña desde el punto de vista técnico –consistencia jurídica-, ni político –consenso práctico. Los datos del trienio 2007-2010 reflejan tendencias similares, pues la producción dictámenes fue, respectivamente, de 105, 173 y 134, respectivamente.<sup>42</sup>

En el **CUADRO 7**, se puede apreciar la cantidad de horas sesionadas por las comisiones permanentes durante el mismo periodo, cuyas tendencias coinciden con el análisis homólogo anterior, pues se mantienen irregulares, con una tendencia a la alza. En 1998 las comisiones sesionaron el mayor número de horas, 650, y en el 2001, fue el más bajo, con 249 horas, mientras en el último año del estudio, en 2007, la cantidad de horas subió a 569, ello a pesar, como se vio, de que en este último año la cantidad de leyes sufrió un descenso significativo. Estas mismas tendencias se observan el **GRÁFICO 3**, referente a la cantidad de sesiones de esos órganos, durante el lapso considerado, ya que en 1998 sesionaron 891 veces, y 326 y 487 sesiones, respectivamente, para el 2005 y el 2007.

**CUADRO 7**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA HORAS SESIONADAS**  
**POR LAS COMISIONES PERMANENTES (1998-2007)**

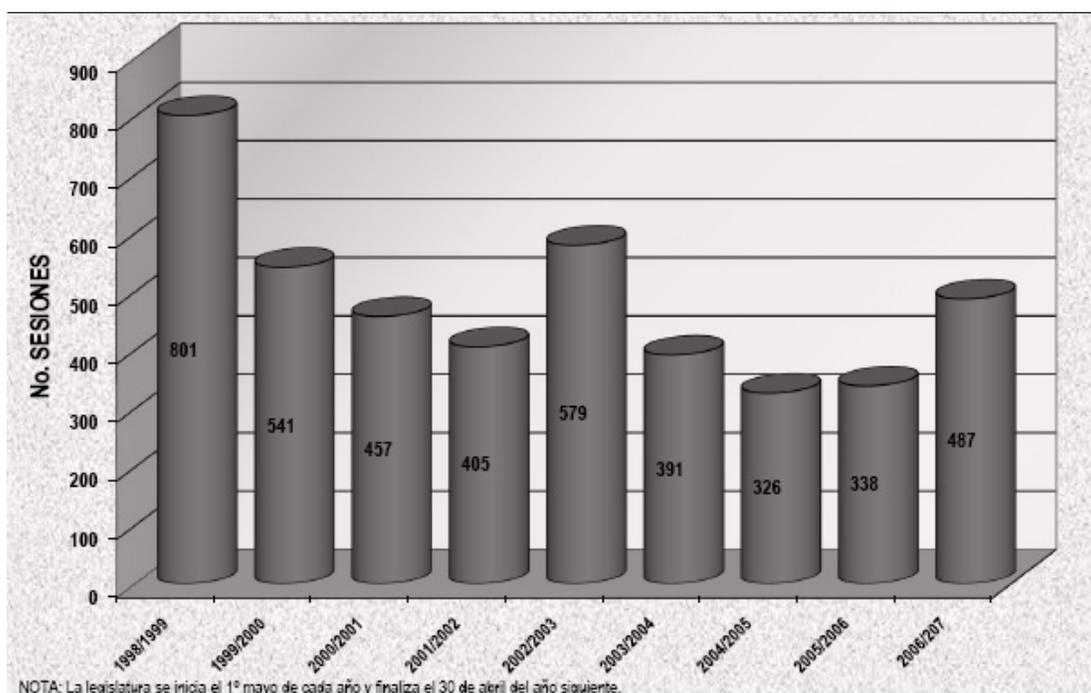
LEGIS- LATURA	TOTAL	Hacen- darios	Agrope- cuarios	Econó- micos	Jurídicos	Sociales	Gobierno y Adminis- tración
1998/1999	650.8	157.3	114.2	74.7	71.2	80.9	152.5
1999/2000	366.4	55.6	101.3	59.3	24.6	51.2	74.4
2000/2001	309.9	55.6	87.3	54.7	22.8	38.2	51.3
2001/2002	249.7	38.5	76.0	43.3	22.6	35.3	34.0
2002/2003	618.5	136.3	99.1	85.7	115.8	103.6	78.0
2003/2004	376.9	88.2	71.0	52.3	48.1	64.7	52.6
2004/2005	286.0	45.5	47.8	52.1	41.1	56.5	43.1
2005/2006	300.6	69.2	69.1	45.9	36.4	46.7	33.4
2006/2007	569.1	81.7	127.6	100.3	109.9	93.2	56.4

NOTA: La legislatura se inicia el 1º de mayo de cada año y finaliza el 30 de abril del año siguiente.

**Fuente: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA.** Óp.cit.

42 SERVICIOS PARLAMENTARIOS. *Informe de gestión parlamentaria. 2006-2010.* Óp. cit. p. 44.

**GRÁFICO 3**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: NÚMERO DE**  
**SESIONES DE LAS COMISIONES PERMANENTES. 1998-2007**



Fuente: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Óp.cit.

## CUADRO 8

### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: PROYECTOS DE LEY DICTAMINADOS POR COMISIONES ORDINARIAS PERMANENTES. 2010-2011

DICTÁMENES	AFIRMATIVOS			NEGATIVOS			TOTALES		Razón de productividad(1)
	UNÁNIMES	MAYORÍA	MINORÍA	UNÁNIMES	MAYORÍA	MINORÍA	Absoluto	Relativo	
Agropecuarios y recursos naturales	4	1	0	9	2	1	17	7.33%	0.20
Sociales	9	4	0	35	7	0	55	23.71%	0.65
Económicos	10	3	0	23	2	0	38	16.38%	0.45
Gobierno y Administración	17	4	0	28	5	0	54	23.28%	0.64
Jurídicos	11	3	0	22	2	0	38	16.38%	0.45
Hacendarios	3	9	1	5	11	1	30	12.93%	0.35
<b>TOTALES</b>	<b>54</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>122</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>232</b>	<b>100.00%</b>	<b>2.73</b>

1/ Promedio de sesiones realizadas (85) entre los proyectos dictaminados.

**Fuente:** CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. Óp.cit.

En el **CUADRO 8** hemos resumido la cantidad de proyectos dictaminados por las comisiones interés durante la legislatura de estudio. Los 232 dictámenes constituyen un dato importante en comparación con el análisis del periodo 1998-2007 y 2007-2010, ya que solo en 3 años, durante ese lapso, se alcanzó una cifra mayor. Esto habla de cierta "normalidad" en cuanto a la irregularidad de la tendencia histórica, porque ni baja demasiado respecto del valor más bajo, ni aumenta mucho respecto del valor más alto. La razón de productividad, además, nos arroja un valor de 2,7 proyectos dictaminados por sesión, lo cual parece reflejar un nivel de productividad bastante aceptable, que es más evidente en las comisiones de Sociales y Gobierno y Administración.

## REFLEXIONES FINALES

Al finalizar este estudio, se ha podido constatar la importancia de entender la manera en que los asesores de fracción y los asesores de soporte técnico comprenden su relación de trabajo, desde una perspectiva de equipo. Mientras en las organizaciones de punta, eminentemente cuánticas, el trabajo en equipo es un aspecto vital para su éxito, el parlamento costarricense adolece de esta perspectiva y trabaja más con una visión decimonónico-newtoniana, basada en rígidos modelos formales de jerarquía, divisiones estrictas y un individualismo profesional peligroso.

En esta perspectiva, hemos encontrado que el dualismo organizacional existente se inclina a desconectar la capacidad de los asesores técnicos y los asesores políticos para ejercer su función en una perspectiva de trabajo en equipo, tanto porque los primeros tienden a realizar la labor mínima que se les exige (emitir los informes y atender consultas en las sesiones) y

porque los segundos tienden a no involucrar a sus homólogos, de manera decisiva, en la carpintería de la comisión. Y esto, se puede colegir de las herramientas teóricas utilizadas en este estudio, tiene un impacto en la productividad de su trabajo, lo cual se refleja, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en los resultados históricos de la producción legislativa de nuestro parlamento.

Sin embargo, la evidencia señala que la cantidad y complejidad de factores involucrados en la relación que tratamos de examinar superan con creces los elementos que hemos considerado para este ensayo, por lo que resulta de una importancia capital desarrollar investigaciones más exhaustivas y copiosas que indaguen sobre las cuestiones que hemos elucidado acá. El dualismo existe, según la información disponible, pero también se pudo constatar que algunos asesores políticos tienen una disposición a fomentar el trabajo en equipo, mientras otros, incluyendo, posiblemente, a los asesores técnicos, lo que acusa el hecho de que es menester una política oficial e institucional en el parlamento, para desarrollar un modelo de gestión de esa naturaleza. En efecto, se encontró que si bien por el lado político se podrían abrir puertas entre ambos momentos más fácilmente, parece que por el lado del Depto. de Servicios Técnicos, la situación es mucho más complicada, y los ideales de la "asepsia" funcional parecen estar más arraigados.

También se pudo constatar que el concepto de productividad adolece de las mismas características. Determinar cuán productivo es un parlamento pasa por una serie de factores cuantitativos, cualitativos y de posición política en relación con los proyectos de ley que discute el parlamento, lo cual impide definir un set de indicadores absoluto sobre la forma de medir esta productividad. Se pudo comprobar, eso sí, que el parlamento viene mostrando una tendencia hacia la baja en esta materia desde hace varios años, tal como lo denuncian los datos e investigaciones tan respetables como las hechas por el Programa Estado de la Nación, lo que se traduce en la pérdida de credibilidad del parlamento ante la opinión pública y la ciudadanía en general.

## **FUENTES CONSULTADAS**

ASAMBLEA LEGISLATIVA. "Reglamento de la Asamblea Legislativa". *Revista Parlamentaria*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2005. Vol. 13, N° 3, p. 83-210.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. *Programa de inducción al Parlamento costarricense*. San José: Depto. de Recursos Humanos, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2011.

ASESOR C. *Entrevista con un(a) asesor(a) especialista del área directiva del Depto. de Comisiones*. San José. 2011.

ASESOR E. *Entrevista con un(a) asesor(a) especialista en gestión parlamentaria. Con experiencia de más de 20 años en asesoría legislativa y como exdiputado(a)*. San José. 2011.

ASESOR F. *Entrevista con cinco asesores(as) de las fracciones políticas. Asesores coordinadores de las comisiones permanentes ordinarias, legislatura 2010-2011*. San José. 2011.

ASESOR T. *Entrevista con un(a) asesor(a) especialista de Servicios Técnicos*. San José. 2011.

CALDERÓN, O. *et. ál. La población costarricense de la GAM: situación del país, de la ciudadanía y percepción de la Asamblea Legislativa*. Heredia: Instituto de Estudios de Población (IDESPO), Universidad Nacional (UNA), 2002.

CASTILLO VÍQUEZ, F. "El funcionamiento de la Asamblea Legislativa y su importancia en la gobernabilidad". *Revista Parlamentaria*. 2008. Vol. 16. Nº 3. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. *Bases de datos estadísticas sobre productividad parlamentaria*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2011.

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

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Proyecto de ley de presupuesto de la República. Informe técnico* [en línea]. [San José]: Contraloría General de la República de Costa Rica, 2011. [Consultado el 20 de noviembre, 2011]. Disponible en: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr).

DEARDOFF, Dale y WILLIAMS, Greg. *Synergy leadership in quantum organizations* [en línea]. Fesserdorff consultants, 2006. [Consultado el 20 de setiembre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn.

EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. 3ra. ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2001.

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. *Aportes a la discusión Núm. 5*. Heredia: Instituto de Estudios de Población, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), 2010.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, L.E. y ZÚÑIGA RAMÍREZ, C. *El proceso parlamentario en Costa Rica. Una propuesta para la incidencia ciudadana*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2011. Documento mimeografiado, no publicado.

JOFRÉ VARTANIÁN, A. *Enfoques gerenciales modernos*. San José: Delphi, 1999.

KILMANN, Ralph. *Quantum organizations. A new paradigm for achieving organizational success and personal meaning*. Estados Unidos: Organizational Design Consultants, 2001.

MÉNDEZ BENAVIDES, Roger. *El liderazgo cuántico-propulsivo* [en línea]. San José: UNED (Costa Rica), 2007. [Consultado el 20 de setiembre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn.

MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós, 1998.

MORA MORA, L.P. "Foro permanente de análisis sobre el derecho costarricense". *Revista Parlamentaria*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2008. Vol. 16, N° 3.

PIZA ROCAFORT, R. "Gobernabilidad democrática, presidencialismo, parlamentarismo y sistema político en Costa Rica". *Revista Parlamentaria*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2008. Vol. 16, N° 3.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (PEN). *Décimo séptimo informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2011.

SERVICIOS PARLAMENTARIOS. *Informe de gestión parlamentaria. 2006-2010*. San José: Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Depto. de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 2010.

SERVICIOS PARLAMENTARIOS. *Informe de gestión parlamentaria. 2010-2011*. San José: Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Depto. de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 2011.

SHELTON, Charlotte y DARLING, John. "Entrepreneurship in the Quantum Age: a new set of skills to enhance organizational development". *Academic of Entrepreneurship Journal* [en línea]. 2001. [Consultado el 20 de noviembre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn.

STERNBERG, Robert. "WICS: A model of Leadership in organizations". *Academy of management learning and educations* [en línea]. 2003, Vol. 2, N° 4. [Consultado el 20 de octubre, 2011]. Disponible en: [www.uned.ac.cr](http://www.uned.ac.cr). Ambiente Blackboard Learn.

VARGAS, J.P. y PETRI, D. *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones*

*coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: DEMUCA, 2008.

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

ZÚÑIGARAMÍREZ, C. "Sistema político y políticas públicas desde una perspectiva de familia: una discusión conceptual". En: BRENES, Isabel y ROSALES, Jesús (comps.). *Familia, dignidad humana y políticas públicas en América Latina*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, Enfoque a la Familia, Centro Iberoamericano de Estudios para la Familia, 2011.

ZÚÑIGA RAMÍREZ, César. "Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿Democracia parlamentaria o democracia de procedimiento?". En: *Ponencia preparada para el 12avo. informe del Estado del Nación* [en línea], (San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible/CONARE, 2006). [Consultado el 15 de enero, 2013]. Disponible en: [www.pen.ac.org](http://www.pen.ac.org).

# **LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y SU IMPACTO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA PAR- TIDISTA EN CENTROAMÉRICA**

## **THE ELECTORAL LAW AND ITS IMPACT ON PARTY COMPETITION IN CENTRAL AMERICA**

**María José Cascante**

Correo electrónico: mariajosecascante@  
gmail.com

Doctoranda en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca.

Recibido 16/05/2013– Aceptado 05/11/2013

### **Resumen**

Resumen: Este artículo explica la influencia de la ley electoral en la descentralización de la competencia en Centroamérica. Para alcanzar la explicación primero se realiza una descripción de la competencia multinivel de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, a través de indicadores del sistema de partidos y de la presencia de organizaciones políticas locales. Finalmente se explora la influencia de la ley electoral desde la óptica de la competencia local.

**Palabras clave:** descentralización de la competencia, sistema de partidos, multinivel, partidos políticos, legislación electoral.

### **Abstract**

This article explains the influence of the electoral law on decentralization of competition in Central America. To achieve this objective, first there is a description of multilevel competition Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua and Costa Rica, through the party system indicators and local actors. Then it is explored the influence of the electoral law from the perspective of local competition.

**Keywords:** decentralization of the competition, party system, multilevel, political parties, electoral legislation.

## Introducción

El objetivo de este artículo es analizar el impacto de la legislación electoral sobre la descentralización de la competencia<sup>1</sup>. En la descripción de la competencia multinivel se utilizan indicadores del sistema de partidos, realizados con los resultados electorales para elecciones de presidente y alcalde en 5 países:<sup>2</sup> Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica<sup>3</sup>. Para explicar las diferencias que existen entre los casos se analizan las reglas de juego electorales y su influencia en la modificación de la competencia multinivel.

Se seleccionaron las elecciones recientes de la región centroamericana (**TABLA I**), ya que los estudios sobre el sistema de partidos centroamericanos -en su mayoría- se dedican a analizar el impacto de los procesos de paz sobre la consolidación de la democracia y el sistema de partidos nacional.<sup>4</sup>

---

1 Por descentralización de la competencia se entiende a la medida en que los actores y la dinámica de la competencia a nivel local se distingue de la nacional, a través de un traslado de importancia desde los núcleos nacionales de la competencia política por los puestos de elección popular hacia los espacios y entes periféricos, en este caso municipios.

2 Se han seleccionado estos dos cargos de elección, debido a su similitud política: mientras que el presidente es el jefe de gobierno a nivel nacional el alcalde es el jefe de gobierno a nivel municipal.

3 Los países centroamericanos han sido seleccionados como estudio de área geográfica específica, en donde se encuentran algunas similitudes en su estructura organizativa al tratarse de estados unitarios presidencialistas y centralistas, pero principalmente grandes diferencias históricas, socioeconómicas y territoriales. Tradicionalmente como Centroamérica se entiende a los países que formaron el Mercado Común Centroamericano. En general los estudios comparados sobre estos casos son limitados y generan un escenario rico para analizar la competencia multinivel.

4 Entre los más importantes se encuentran ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. San Salvador: FundaUngo, 2008; ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. *Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en El Salvador: Partidos políticos y sistemas de partidos políticos*. El Salvador: PAPEP-UNDP, 2008; CLOSE, David y MARTÍ I PUIG, Salvador. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2010; CLOSE, David. "Central American Elections 1989-90: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama". *Electoral Studies*. 1991. Vol. 10. p. 60-76; CRUZ SEQUEIRA, Arturo. ¿Qué ocurrió en Nicaragua? Un relato de medio siglo 1951-2005. Managua: PNUD, 2005; DE REMES, Alán. "Gobiernos Yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales". *Política y Gobierno*. 1999. Vol. VI, N° 1, p. 225-253 DOENANDAN, Kalomatie. et ál (eds.). *From Revolutionary Movements to Political Parties*. Nueva York: Palgrave, 2007; MARTÍ I PUIG, Salvador. *La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996*. Barcelona: Los Libros de la Catarata, 1997; MARTÍ I PUIG, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004; MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar. "El Sistema de Partidos en Guatemala: La Fortaleza de los Partidos Políticos". *Paper presentado en el Meeting of the Latin American Studies Association*, (7 al 9 de octubre, 2004); ROJAS BOLAÑOS, Manuel.

**TABLA I: CALENDARIO ELECTORAL**

País/Año	Presidencial		Diputados Nacionales	Alcaldes
	Primera Vuelta	Segunda Vuelta		
Guatemala*				
2003	9 de noviembre	28 de diciembre	9 de noviembre	9 de noviembre
2007	9 de septiembre	4 de noviembre	9 de septiembre	9 de septiembre
2011	11 de septiembre	6 de noviembre	11 de septiembre	11 de septiembre
Honduras				
2001	25 de noviembre		25 de noviembre	25 de noviembre
2005	27 de noviembre		27 de noviembre	27 de noviembre
2009	29 de noviembre		29 de noviembre	29 de noviembre
El Salvador				
1999**	7 de marzo			
2000				
2003			16 de marzo	16 de marzo
2004	21 de Marzo			
2006			12 de marzo	12 de marzo
2009	15 de marzo		18 de enero	18 de enero
Nicaragua				
2000				5 de noviembre
2001	4 de noviembre		4 de noviembre	
2004				7 de noviembre
2006	5 de noviembre		5 de noviembre	
2008				9 de noviembre***
2011	6 de noviembre		6 de noviembre	
Costa Rica				
2002	3 de febrero	7 de abril	3 de febrero	1 de diciembre
2006	5 de febrero		5 de febrero	3 de diciembre
2010	7 de febrero		7 de febrero	5 de diciembre

**Fuente:** Construcción Propia en base a datos del TSE de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua Costa Rica y el Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2006, Instituto para el Desarrollo y la Democracia.

---

*Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica.* Costa Rica: FLACSO, 2005; SALOMÓN, Leticia. *Democracia y Partidos Políticos en Honduras.* Honduras: CEDOH, 2004; SANTIÚSTE, Salvador. "Una piedra en el camino: El sistema de partidos de la nueva democracia electoral nicaragüense de los noventa". *Perfiles latinoamericanos.* Junio, 2000. Nº 16, p. 77-98; y SOJO, Carlos. *Democracia con fracturas, gobernabilidad, reforma económica y transiciones en Centroamérica.* Costa Rica: FLACSO, 1999.

\* En Guatemala existen 334 municipios, no obstante debido a complicaciones para obtener la información, en el 2003 solo se cuenta con el resultado de 326 municipios y en el 2007 con los de 328. En el 2011 se realizaron las bases de datos con los resultados preliminares de los 332.

\*\*En esta ocasión sólo se eligieron representantes de 146 municipios.

La mayoría de las preocupaciones con respecto a las elecciones centroamericanas en la década de 1990 estaban enfocadas en estudiar la transición a la democracia, alternancia política, la posibilidad o riesgo del regreso de los conflictos armados y gobierno militares. A partir del 2000 las prioridades son otras –más enfocadas en la calidad de la democracia- y hace falta realizar estudios sobre las elecciones contemporáneas.

Desde el punto de vista teórico, el artículo se enmarca dentro de los estudios sobre competencia multinivel.<sup>5</sup> El estudio de la relación entre la com-

---

5 Las investigaciones principales que han tratado el tema de la competencia y el territorio son CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electorales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005; CAMERON, Maxwell A., y FALLETI, Tulia. "Federalism and The Subnational Separation of Powers". *The Journal of Federalism*. 2005. Vol. 35, Nº 2, p. 245-271; CASCANTE, María José. "La competencia electoral en Costa Rica y Nicaragua: diferencias multinivel". *Revista de Derecho Electoral*. 2011. Nº 11; CARAMANI, Daniele. *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; CHHIBBER, Pradeep y KOLLMAN, Ken. *The Formation of National Party System. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. New Jersey: Princeton University Press, 2004; DURAZO HERRMAN, Julián. "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca". *Journal of Politics in Latin America*. 2010. Nº 2, p. 85-112; FALLETI, Tulia. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2011; FEELEY, Malcom. *Federalism: political identity and tragic compromise*. Michigan: University of Michigan, 2008; FINOT, Iván. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". *Revista CEPAL*. 2005. Nº 86, p. 29-46; FLAMAND, Laura. "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos". *Política y Gobierno*. 2006. Vol. XIII, Nº 2, p. 315-359; FOX, Jonathan. "Latin America's Emerging Local Politics". *Journal of Democracy*. 1994. Vol. 5, Nº 2. p. 105-116; FOX, Jonathan. "Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as 'Local Government in the Mexican Countryside". *Journal of Peasant Studies*. 2007. Vol. 34, p. 527-559; GIBSON, Edward (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004; GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina". *Forthcoming in Comparative Politics*. 2007; GIBSON, Edward. 2010. "Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*. Nº 2, p. 3-12; CALVO, Ernerto. *et. ál.* "Federalismo redistributivo: sobre-representación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental". *Política y Gobierno*. 1999. Vol. VI, Nº 1, p. 15-44; HARBERS, Imke. *Political Organization in Multi-level Parties and Party Systems after Decentralization*. Leiden: Universiteit Leiden, 2010; JONES, Mark y MAINWARING, Scott. "The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas". Working Paper. 2003; KASUYA, Yukoy

petencia electoral y el territorio se ha dirigido, fundamentalmente, a conocer cómo, y por qué, se estructura nacionalmente el sistema a partir de los conflictos que dividen la sociedad y determinan el origen del Estado-nación. La formación de electorados nacionales y sistemas de partidos son aspectos cruciales para la construcción de la ciudadanía democrática. Siguiendo la literatura sobre la competencia y el territorio se esperaba que la nacionalización electoral y de los partidos políticos fomentara la transición entre un tipo de política fragmentada y clientelista, dominada por personalidades políticas locales, hacia la representación nacional. Como un patrón general debería esperarse una concentración de poder a nivel nacional, acompañado de un sistema de partidos nacionalizado.<sup>6</sup> Esta receta centralista y nacional es especialmente relevante para caracterizar a los sistemas políticos unitarios, el presente artículo busca desmentir esta hipótesis a través de un detallado análisis de la competencia multinivel de los países centroamericanos, donde se observa que es posible encontrar una descentralización de la competencia, en diversas medidas, en sistemas unitarios.

---

y MOENIUS, Johannes. *The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures*. Tokyo: Keio University, 2007; KEY, Vladimir Orlando. *Southern politics in state and nation*. Knoxville: University of Tennessee Press, 2006; LAGO, Ignacio y MONTERO, José Ramón. "The Nationalization of Party Systems revisited: a new measure based on parties entry decisions, electoral results, and district magnitude". Working Paper. 2007; LEIRAS, Marcelo. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Política y Gobierno*. 2010. Vol. XVII, Nº 2, p. 205-241; CASTAGNOLA, Andrea. *et. ál.* "Party Nationalization and Institutions". *The Journal of Politics*. 2009. Vol. 71, Nº 4, p. 1-20; OCAÑA, Francisco y OÑATE, Pablo. "Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 2000. Vol. 90.; ROKKAN, Stein y URWIN, Derek. *Economy, Territory, Identity*. California: Sage Publications, 1983; RESLER, Tamara J. y KANET, Roger E. "Democratization: The National Subnational Linkage". En: KIM, Ilpyong y SHAPIRO ZACEK, Jane. *Establishing Democratic Rule*. Washington D.C.: In Depth Books, 1993; SCHATTSCHEIDER, Elmer. *El pueblo semisoberano. La Democracia Norteamericana vista por un hombre práctico*. México: UTEHA, 1967; SNYDER, Richard. "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales". *Desarrollo Económico*. 2009. Vol. 49, Nº 194, p. 287-306; SONNLEITNER, Willibald. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica". *Estudios Sociológicos*. 2007. Vol. 25, Nº 75, p. 813-835;

STROKES, Donald. "Parties and the Nationalization of Electoral Forces". En: CHAMBER, William y BURHAM, Walter. *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press, 1967. p. 182-202; SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia. "Sistemas de Partidos Multinivel y Calidad de la Democracia: Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina". *Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association*, (Toronto 2010); y TURNER, Frederick C. "Municipal Government in Argentina and Chile: Democratization Processes and Their Causation". En: KIM, Ilpyong y SHAPIRO ZACEK, Jane. *Establishing Democratic Rule*. Washington D.C.: In Depth Books, 1993.

6 CHHIBBER, Pradeep y KOLLMAN, Ken. *Óp. cit.* p. 20.

Los análisis de las estructuras políticas descentralizadas, o del federalismo, son también muy importantes. Se esperaría que la descentralización afectara la competencia ya que los políticos locales tendrían la capacidad de reaccionar sobre los eventos y problemas locales.<sup>7</sup> La mayoría de los enfoques sobre la desnacionalización se centran en los estados federales, este tipo de análisis también es fundamental para el desarrollo de las teorías multinivel. Esta investigación pone énfasis en el análisis del impacto de las reglas del juego sobre la configuración del sistema de partidos multinivel, en una región específica latinoamericana.

Con miras a explicar las razones que diferencian la competencia multinivel en Centroamérica se exploran las hipótesis institucionales: La posibilidad legal de participar en elecciones locales (Y1), la legislación flexible para el establecimiento y la competencia de partidos políticos locales (Y2), el financiamiento para los partidos políticos locales (Y3), y las elecciones separadas de las nacionales (Y4), promueven una descentralización de la competencia (X).

Este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se describe la competencia partidista multinivel en Centroamérica, luego se estudia la presencia o ausencia de organizaciones políticas locales, en tercer lugar se exploran las hipótesis institucionales y finalmente se concluye.

### **Los actores y la competencia multinivel en Centroamérica**

El objetivo de esta sección es describir la competencia multinivel en la región de Centroamérica. Para ello se utilizan diversas estrategias metodológicas con el fin de comparar lo que sucede en el sistema de partidos a nivel nacional y local en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

La descripción se realiza en dos etapas. En primer lugar se utilizan los resultados electorales para conocer las semejanzas y diferencias entre los países y los niveles donde compiten los partidos políticos. Con estos resultados electorales es posible explorar las diversas dimensiones de la competencia partidista. La segunda parte analiza la presencia, o ausencia, de organizaciones políticas locales en la competencia. Es importante conocer los casos en que existen actores subnacionales y la influencia que tienen sobre los sistemas de partidos a nivel local para saber en qué medida la competencia subnacional se diferencia de la nacional, no solo en el formato sino también en la oferta.

---

7 CASTAGNOLA, Andrea. *et. ál.* Óp. cit. p. 7.

### ¿Cómo es la competencia multinivel en Centroamérica?

La finalidad de esta sección es describir la competencia multinivel en Centroamérica, a partir de dos indicadores: la fragmentación con el Número Efectivo de Partidos Electoral (NEP)<sup>8</sup> y el Índice de Congruencia. Con estos indicadores es posible observar la estructura de la competencia en los diferentes niveles, la cantidad de partidos que son relevantes y las semejanzas o diferencias que existen a lo largo del territorio.

El NEP está calculado en base a los votos obtenidos, tanto para la elección presidencial como la elección de alcaldes, en cada municipio, e indica el número de partidos que obtienen una proporción significativa de votos. Al analizar el NEP presidencial y la media promedio de los NEP municipales (**TABLA II**) se observan dos tendencias: en el caso de Honduras, Costa Rica, y en la última elección de Nicaragua, existe una fragmentación de la competencia muy similar entre los dos niveles.

---

<sup>8</sup> La fórmula de la fragmentación es  $F = 1 - \sum(v_i)^2$  (Rae, 1967) y del NEP =  $1/1(1-F)$  (LAAKSO, Markku y TAAGAPERÄ, Rein. "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*. Abril, 1979. Vol. 12, p. 3-27), lo que es conocido como NEPE de aquí en adelante será NEP.

**TABLA II. NEP PRESIDENCIAL Y MEDIA PROMEDIO DEL NEP A NIVEL MUNICIPAL**

País/Año	NEP p	NEP m	Diferencia (NEPp-NEPm)
Guatemala			
2003	4,27	4,50	-0,23
2007	5,56	4,24	1,32
2011	4,47	3,96	0,51
Honduras			
2001	2,13	2,21	-0,08
2005	2,16	2,14	0,02
2009	2,15	2,03	0,12
El Salvador			
1999-2001*	2,93	3,10	-0,17
2003*-2004	2,16	3,38	-1,22
2006*-2009	2,00	2,86	-0,86
Nicaragua			
2000*-2001	2,02	2,53	-0,51
2004*-2006	3,31	2,43	0,88
2008*-2011	2,04	2,12	-0,08
Costa Rica			
2002	3,18	3,13	0,05
2006	2,98	2,92	0,06
2010	3,04	2,95	0,09

**Fuente:** Construcción propia con datos electorales.

En Guatemala y El Salvador se muestran diferencias en la estructura de la competencia entre los dos niveles. La fragmentación de la competencia no siempre es la misma en el nivel local, este primer dato refleja la necesidad de continuar el estudio de la competencia multinivel en sistemas unitarios. En el caso guatemalteco el NEP presidencial es constantemente mayor que el municipal, mientras que el comportamiento de estos dos indicadores es inverso en El Salvador. Al analizar de forma comparada la estructura de la competencia de los 5 países centroamericanos se observa que existen diferencias, no solo entre los casos, sino entre las elecciones seleccionadas.

Al describir la estructura de la competencia con el NEP de los dos niveles se evidencia que existen diversas dinámicas en el territorio y es necesario una descripción más detallada al respecto. Para una medida más adecuada, que incluya los dos niveles de competencia, se ha seleccionado el Índice de

Congruencia (IC)<sup>9</sup> que es utilizado aquí para determinar el grado de congruencia de la interacción existente entre el nivel nacional y el subnacional del sistema de partidos.

El objetivo del IC es mostrar en qué medida la fragmentación de la competencia de uno y otro nivel se corresponden. Se busca visualizar si la competencia en el sistema de partidos se estructura de manera similar en el nivel nacional y el nivel subnacional, a través de una medida comparativa de la competencia partidista entre ambos niveles.<sup>10</sup> En la medida en que la competencia electoral subnacional se diferencia de la nacional se produce una descentralización de la misma.

El IC está conformado por la suma de las medidas de congruencia: 1) la diferencia promedio entre los NEP nacional y subnacional (estudia la interacción vertical o diferencia entre los resultados electorales en los niveles del sistema), así como, 2) la varianza, que es la diferencia entre los NEP de las elecciones municipales (analiza la interacción horizontal que se produce entre las unidades territoriales, la varianza detalla como varía el NEP a lo largo del territorio analizado).<sup>11</sup>

Ambas partes del índice brindan información valiosa para el análisis (**TABLE III** y **GRÁFICO I**). Honduras es el único país que durante todas las elecciones analizadas mantiene un IC estable y cercano a cero, es decir, la competencia electoral de Honduras en el nivel nacional y subnacional es congruente. Lo mismo sucede en las últimas elecciones nicaragüenses, este caso ha evolucionado hacia una mayor congruencia desde las elecciones presidenciales de 2006 en que ganó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con Daniel Ortega.

---

9  $IC = [1/N * \sum (s_i - n)]^2 + 1/(N-1) * \sum [(s_i - \text{promedio}(s))]^2$ , donde N: número de sistemas subnacionales, n: número efectivo de partidos a nivel nacional, s: número efectivo de partidos a nivel subnacional. Para calcular el número efectivo de partidos tanto nacional como subnacional se utiliza la fórmula de Laakso y Taagapera de 1979, basado en el cálculo de Fragmentación de Rae (LAAKSO y TAAGAPERA, 1979), donde  $F = 1 - \sum (v_i)^2$ ,  $NEP = 1/(1-F)$  (GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. Óp. cit.). Este índice calcula el nivel de congruencia que existe entre el Número Efectivo de Partidos Electoral (NEP) de las elecciones presidenciales y el NEP en cada uno de los municipios para las elecciones de alcalde, por año. Con ello se muestra en qué medida la competencia de uno y otro nivel se corresponden. Se busca visualizar si el sistema de partidos compite de manera similar en el nivel nacional y el nivel subnacional, a través de una medida comparativa de la estructura de la competencia partidista en los niveles nacionales y subnacionales (GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. Óp. cit. p. 1-2).

10 GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. Óp. cit. p. 1-2.

11 *Ibíd.* p. 12.

**TABLA III. ÍNDICE DE CONGRUENCIA EN CENTROAMÉRICA**

País	Guatemala			Honduras			El Salvador		Nicaragua			Costa Rica		
Índice/Año	2003	2007	2011	2001	2005	2009	2003/04	2006/09	2000/01	2004/06	2008/11	2002	2006	2010
Diferencia Promedio	0,33	1,75	0,25	0,01	0,00	0,01	1,91	0,49	0,27	0,77	0,01	0,00	0,02	0,00
Varianza	2,75	2,69	1,93	0,08	0,06	0,08	0,58	0,31	2,18	0,17	0,08	1,75	2,82	1,08
<b>IC</b>	<b>3,07</b>	<b>4,44</b>	<b>2,18</b>	<b>0,09</b>	<b>0,06</b>	<b>0,09</b>	<b>2,49</b>	<b>0,79</b>	<b>2,45</b>	<b>0,94</b>	<b>0,09</b>	<b>1,76</b>	<b>2,84</b>	<b>1,08</b>

**Fuente:** Construcción propia con datos electorales.

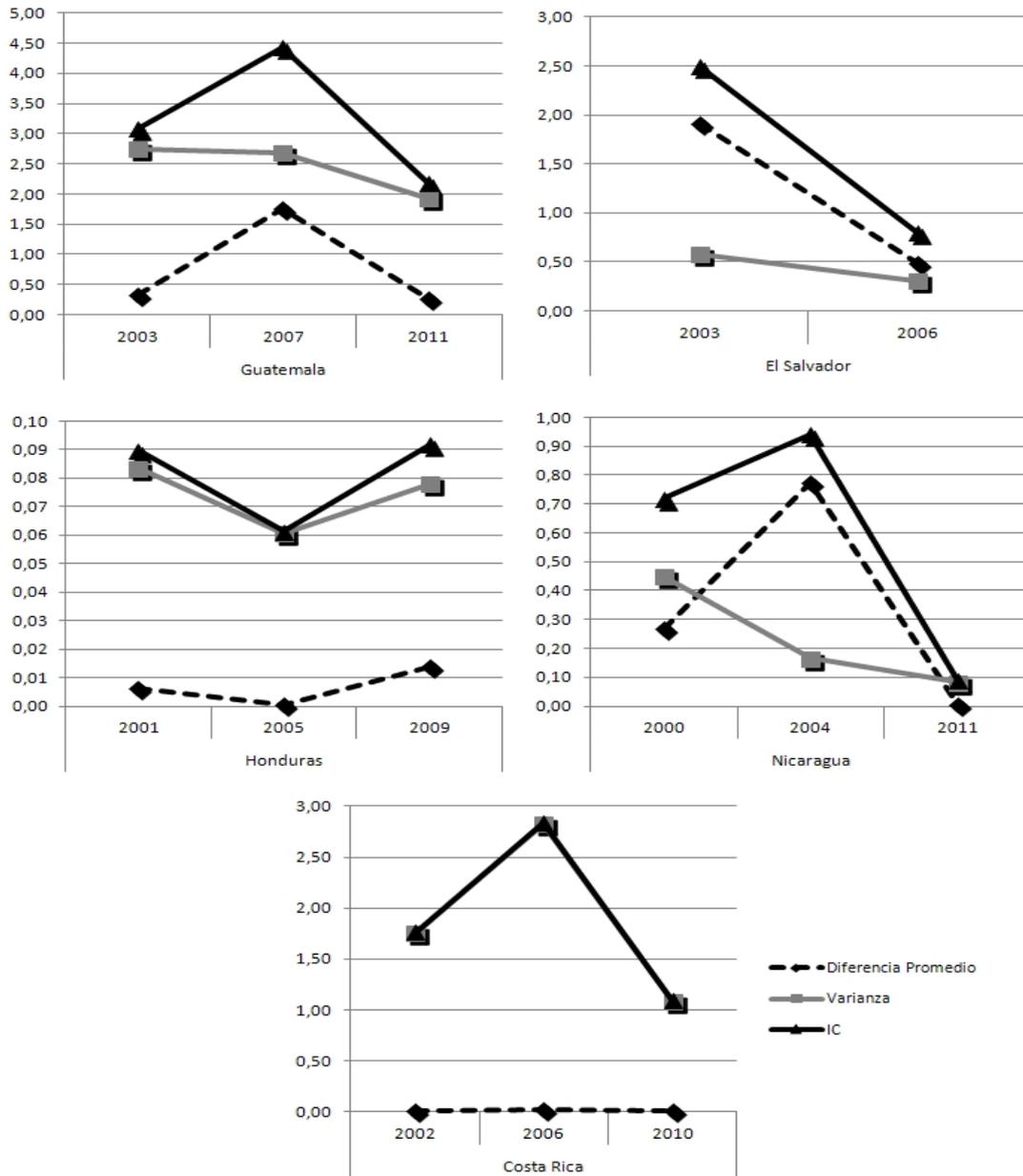
En la década del 2000, los países centroamericanos han avanzado de una menor a mayor congruencia. Tanto en El Salvador como Costa Rica, se observa una disminución de casi 1 punto en el índice en las últimas elecciones. En Guatemala, también, se produce una disminución de más de 2 puntos, no obstante continúa siendo el país con mayor incongruencia en la competencia multinivel de la región. En general, la estructura numérica de la competencia en toda la región durante el periodo de estudio es cada vez más semejante entre los niveles.

En el caso de El Salvador, ambos componentes del IC tiene un peso similar en la composición del índice. Así bien, existe variación en la fragmentación de la competencia tanto entre los diversos municipios como cuando se compara con el NEP local con el nacional.

En la última elección guatemalteca y en todas las elecciones costarricenses, el peso del índice cae sobre la varianza<sup>12</sup>. Aquellos países donde existe mayor incongruencia en la estructura de la competencia partidista se debe a las diferencias de los NEP entre los municipios del país y no tanto de las diferencias de la estructura de la competencia entre el nivel nacional y las unidades subnacionales. En los casos analizados la incongruencia es un producto de una competencia multinivel que se ha descentralizado y permite diversos actores y balances de poder a lo largo del territorio en las elecciones subnacionales.

<sup>12</sup> La varianza se refiere a las diferencias del NEP entre los municipios en cada elección.

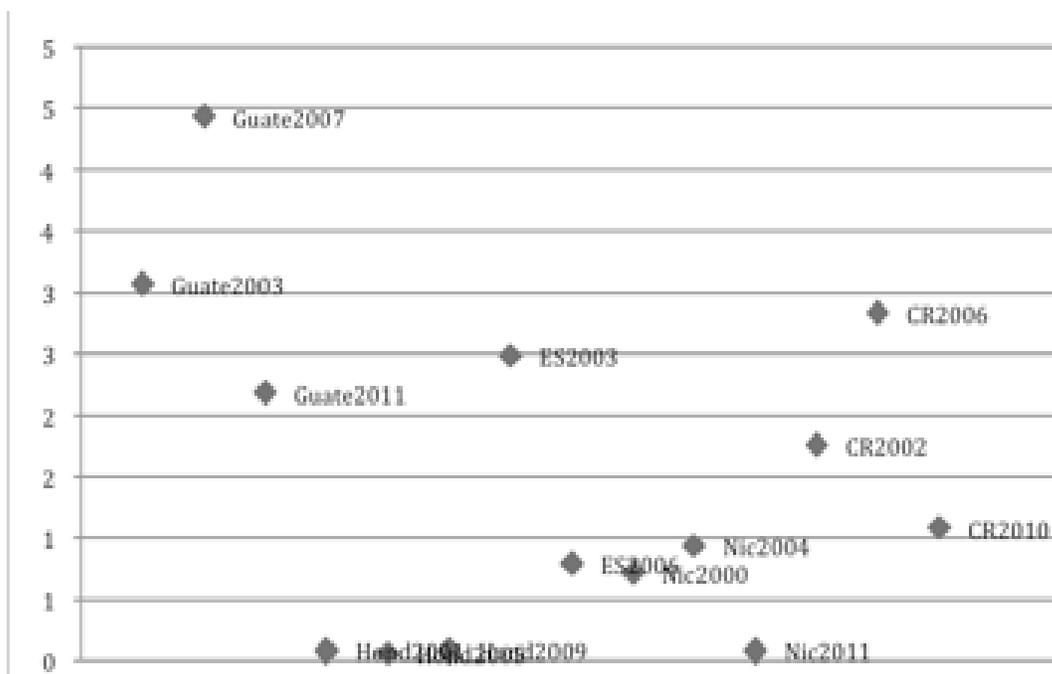
**GRÁFICO I. ÍNDICE DE CONGRUENCIA EN CENTROAMÉRICA**



**Fuente: Construcción propia con datos electorales.**

Al describir la competencia multinivel en Centroamérica, se evidencia la riqueza de escenarios que presenta la región para este análisis: desde países con competencia electoral congruentes –caso de Honduras–, países incongruentes –Guatemala y Costa Rica– hasta países que han evolucionado a una competencia electoral congruente – caso de El Salvador y Nicaragua (**GRÁFICO II**).

## GRÁFICO II. EVOLUCIÓN COMPARADA DEL ÍNDICE DE CONGRUENCIA



Fuente: Construcción propia.

Los casos con una competencia multinivel congruente son aquellos en que el IC es menor a 1, mientras, los que tengan una competencia multinivel incongruente son aquellos donde el IC es mayor a 1 (**tabla IV**)<sup>13</sup>. En la región centroamericana hay una riqueza de casos: países donde la competencia es congruente en todas las elecciones (Honduras), países donde más bien encontramos una competencia incongruente (Guatemala y Costa Rica) y países que han transitado de una incongruencia a la congruencia (El Salvador y Nicaragua), es decir que la incongruencia ha variado de una elección a otra.

Los indicadores sobre competencia revelan información interesante sobre la competencia multinivel en Centroamérica. De la misma manera, es importante conocer los partidos políticos que compiten en los diversos niveles para saber si existe una oferta partidista subnacional. A partir de

13 Aunque el IC no cuenta con un tope en el cálculo es necesario calibrarlo para determinar un punto en que el índice se vuelve demasiado alto, es decir incongruente. A partir de que el IC alcanza 1 punto la diferencia entre la fragmentación de la competencia, ya sea entre los dos niveles o a lo largo del territorio en las elecciones subnacionales, es suficientemente alta para determinar los casos como incongruentes.

la combinación del análisis del IC con el indicador de presencia de partidos políticos locales, es posible identificar en qué países centroamericanos existe una descentralización de la competencia.

**TABLA IV. UBICACIÓN DE LOS CASOS DE ACUERDO AL ÍNDICE DE CONGRUENCIA**

Casos	
Congruentes	Honduras, Nicaragua 2004-2006 y 2008-2011, y El Salvador 2006-2009
Incongruentes	Nicaragua 2000-2001, El Salvador 2003-2004, Guatemala, Costa Rica

**Fuente:** Construcción Propia.

### **¿Cuáles son las organizaciones políticas locales presentes en la competencia electoral centroamericana?**

Una vez comparada la estructura numérica de la competencia entre los diferentes niveles, es importante conocer más a fondo a los actores políticos que compiten en el nivel subnacional, para saber si la diferencia es solamente una cuestión numérica o no, en qué países existen organizaciones políticas locales y porqué.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva territorial es posible encontrar 3 tipos distintos de partidos políticos: a) los partidos nacionales: son aquellos que compiten tanto a nivel local como nacional, b) los partidos netamente nacionales: como su nombre lo dice, sólo compiten para puestos de elección nacional y c) las organizaciones políticas locales: que son aquellos actores que sólo compiten para puestos de elección municipal en uno o más municipios. El objetivo de esta sección es identificar las organizaciones políticas locales y conocer si la congruencia (o incongruencia) de la competencia se traduce en actores diferentes a nivel local.

La mayoría de las organizaciones políticas locales compiten en un solo municipio para cada elección (**TABLA V**). Aunque en principio el IC no sistematiza la información sobre la presencia de organizaciones políticas locales en la competencia, los países con un IC bajo -es decir congruentes (Honduras, El Salvador y Nicaragua)- tienen pocas organizaciones políticas locales. Mientras que aquellos países con un IC mayor a 1, en este caso Guatemala y Costa Rica, cuenta con un número mayor de organizaciones políticas locales. El Salvador es un caso interesante ya que, de acuerdo con

<sup>14</sup> Se utiliza el término organización política local que abarca a los diversos actores de la competencia en el nivel subnacional.

el IC es incongruente en las elecciones de 2003-2004, pero esto no se debe a la presencia de organizaciones locales de competencia subnacional, sino simplemente a una variabilidad en el NEP al compararlo entre los niveles y a lo largo del territorio.

La misma tendencia se observa en la cantidad de votos obtenidos por las organizaciones políticas locales (**TABLA V**). Mientras que en Guatemala y Costa Rica obtienen una mayor cantidad de votos y hasta ganan las alcaldías, en el resto de los países cuando existen las organizaciones políticas locales estas obtienen un porcentaje de votos mucho menor.

**TABLA V. NÚMERO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LOCALES POR PAÍS, AÑO DE ELECCIÓN Y MEDIA DE VOTOS OBTENIDOS**

Ubicación en IC/ País/Año	Número de organizaciones políticas locales	Media del porcentaje de votos obtenidos por las organizaciones políticas locales	Cantidad de organizaciones que compiten en un solo municipio	Cantidad de organizaciones que compiten en más de un municipio
Congruentes				
Honduras				
2001	No hay	-	-	-
2005	No hay	-	-	-
2009	6	4,05	6	0
El Salvador				
2003	No hay	-	-	-
2006	No hay	-	-	-
Nicaragua*				
2000	3	7,44	0	3
2004	9	4,05	1	8
2008	No hay	-	-	-
Incongruentes				
Guatemala				
2003	159	12,14	145	14
2007	128	15,75	16	12
2001	88	15,69	77	11
Costa Rica				
2002	20	17,74	20	0
2006	22	18,58	20	2
2010	35	20,64	32	3

**Fuente:** Construcción Propia.

\* Nicaragua ha sido ubicado como país congruente en referencia a las últimas 2 elecciones.

Una de las diferencias claves entre las organizaciones políticas locales es su naturaleza. En el caso costarricense, la mayoría de estas son estables en el tiempo, mientras, en el caso guatemalteco son comités cívicos que son organizaciones pensadas para tener una temporalidad limitada (cuestión que se desarrollará con más detalle adelante). No obstante al analizar esto con detalle (**TABLA VI**) se observa que, tanto en Guatemala como en Costa Rica, el porcentaje de organizaciones políticas locales que se mantienen en más de una elección es similar.<sup>15</sup>

**TABLA VI. CANTIDAD DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LOCALES PRESENTE EN MÁS DE UNA ELECCIÓN**

País	Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección	Porcentaje del total de organizaciones	Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección consecutiva
Guatemala	63	16,8	55
Honduras	0	0	0
El Salvador	0	0	0
Nicaragua	3	25	3
Costa Rica	14	18,18	12

**Fuente:** Construcción propia.

Aunque el IC no brinda información sobre los diversos actores que compiten para las elecciones locales, en los casos analizados se evidencia que sí existe una relación entre la presencia de partidos políticos locales y la incongruencia de la competencia multinivel. A esta relación se le denomina descentralización de la competencia, ya que la competencia multinivel se compone de diversos elementos a nivel local y no refleja la dinámica de la competencia a nivel nacional. Es importante llamar la atención sobre la necesidad de complementar el IC con el estudio de los actores locales, en el caso salvadoreño, de no haber realizado la segunda parte de la descripción se pensaría que existe una descentralización de la competencia, cuando no la hay ya que no hay organizaciones políticas locales.

<sup>15</sup> Para el caso costarricense se ha especulado sobre la posibilidad de que los partidos políticos locales se hayan institucionalizado en el tiempo (CASCANTE, María José. Óp. cit. p. 13). Valdría la pena ampliar esta hipótesis para incluir a las organizaciones políticas locales guatemaltecas que también logran mantenerse a lo largo del tiempo aunque legalmente fueron pensadas como organizaciones temporales.

**TABLA IV. UBICACIÓN DE LOS CASOS DE ACUERDO AL TIPO DE COMPETENCIA**

Casos	
Congruentes + No PP locales = competencia centralizada	Honduras, Nicaragua y El Salvador
Incongruentes + PP locales = descentralización de la competencia	Guatemala, Costa Rica

**Fuente:** Construcción Propia.

El impacto real que puedan alcanzar de los partidos políticos locales es lograr atraer una mayor atención hacia el municipio, devolviéndole la importancia que tienen como centro de gestión de la política local. Esto se logrará en la medida en que dichas organizaciones políticas amplíen las bases de la participación social, integrando sectores sociales que discrepan o no apoyan a los partidos nacionales o hegemónicos.<sup>16</sup>

La presencia de organizaciones políticas locales aunado al IC es un indicador del grado de descentralización de la competencia en Centroamérica y se refleja en la diferenciación de la fragmentación de la competencia local con la nacional en los casos de Costa Rica y Guatemala. A continuación se exploran la relación causal que existe entre la Ley Electoral de cada país y la descentralización de la competencia.

### **Semejanzas y diferencias entre los casos desde la óptica de la ley electoral**

La legislación electoral es un aspecto central para conocer las razones de la existencia descentralización de la competencia y el porqué de las posibles diferencias en Centroamérica. La hipótesis principal es que la posibilidad de la participar políticamente a nivel locales una condición necesaria para que se posibilite la descentralización de la competencia. Así como determinar si otros factores –flexibilización en trámites de inscripción o cancelación de partidos locales, financiamiento y elecciones separadas- van a ser, no solo necesarios sino suficientes, para que ésta se produzca.<sup>17</sup>

---

16 CALDERÓN SUÁREZ, Jorge A. "Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica". *Voxlocális*. 2007. N° 3, p. 29.

17 "La existencia de partidos políticos emergentes; simultaneidad de elecciones nacionales y locales; elección directa de alcaldes y representantes municipales; dependencia financiera; financiamiento y regulaciones; si los partidos políticos actualmente activos tienen en agenda política el tema de la descentralización; deben considerar las reformas a la Ley Electoral o de partidos políticos relacionadas; existencia de un sistema de documentación fiable y un padrón electoral depurado y actualizado, entre otros". Cfr. CALDERÓN

En Centroamérica se evidencian diversos grados de permisividad legal (**TABLA VI**). Mientras en Guatemala, Honduras y Costa Rica existe la posibilidad de ingresar a la arena electoral local sin tener que participar en las elecciones nacionales; en Nicaragua y El Salvador no es posible.

**TABLA VI. PERMISIVIDAD LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN LOCAL**

País	Permisividad	Ley Electoral
Guatemala	Sí	Ley Electoral y de Partidos Políticos Art. 97-99
Honduras	Sí	Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas Art. 130
El Salvador	No*	Código Electoral Art. 159
Nicaragua	No**	Ley Electoral Art. 65
Costa Rica	Sí	Código Electoral Art. 51

**Fuente:** Construcción propia.

\* Aunque el Código Electoral no lo estipula así se ha interpretado la Ley.

\*\* Solo en las regiones Autónomas de la Costa Atlántica a partir del 2000.

El caso de El Salvador es interesante, ya que todos los partidos son nacionales. No obstante, la Ley, no lo establece:

*"Aunque no hay una restricción legal explícita sobre esta materia, la interpretación que se hizo de la disposición sobre los requisitos para inscribir a nuevos partidos políticos fue nacional. El Código Electoral establecía durante el periodo 1994-2006 el requerimiento de presentar un total de firmas de afiliados al nuevo partido equivalente a un porcentaje de votos válidos desde el uno hasta el tres por ciento, siempre se le interpretó del total nacional de votos válidos y no del total de votos válidos de la circunscripción donde el nuevo partido desearía competir. Esta manera de interpretar la disposición legal del Código Electoral ha impedido la existencia de partidos de ámbito municipal o departamental; de partidos que compitieran solo a nivel municipal o departamental".<sup>18</sup>*

---

SUÁREZ, Jorge A. Óp. cit. p. 30.

18 ARTIGA, 2008c. p. 14-15. "La barrera electoral para la inscripción de partidos está contenida en el artículo 159 del Código Electoral. El mismo fue reformado varias veces. Así, la versión original que data de 1993 establecía que: "Los nuevos Partidos Políticos para inscribirse deben contar con tres mil afiliados por menos en toda la República. La adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo". En 1996 fue reformado por primera vez. El nuevo texto establece que: "Los Partidos Políticos para inscribirse deben de contar con un número de afiliados equivalente al dos por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial; la adhesión al partido formulado por el ciudadano apto para el sufragio, se hará

Así, en El Salvador, aunque, expresamente, la Ley no limita la participación de organizaciones políticas locales, en la práctica la legislación se ha interpretado de manera nacional.

El otro caso negativo es el de Nicaragua. La Ley Electoral limita la creación de partidos políticos locales, excepto en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, ya que no hace diferenciación de requisitos en la inscripción de éstos con respecto a los partidos de carácter nacional.<sup>19</sup> En ambos casos, El Salvador y Nicaragua, las limitaciones no perciben la importancia de diferenciar la regulación de inscripción de los partidos políticos (u otro tipo de organización política local) a niveles inferiores a lo nacional. Queda claro que sin una flexibilización para la inscripción de partidos políticos locales no se puede dar una verdadera arena de competencia subnacional diferenciada, aunque se permita la competencia.

La ley Electoral solo en el caso de Costa Rica hace aclaraciones entre partidos políticos nacionales, provinciales y locales.<sup>20</sup> En cantones que son den-

---

*en el libro de afiliación respectivo*". En 1999 volvió a ser reformado elevándose el porcentaje de votos que serviría de base para establecer el número de afiliados requerido: "Los partidos políticos para inscribirse deben contar con un número de afiliados equivalente al tres por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial; la adhesión al Partido formulado por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el Libro de Afiliación respectivo". Finalmente, en diciembre de 2007 se aprobó una nueva reforma a este artículo: "Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con al menos cincuenta mil afiliados; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectiva" (Artiga, 2008: 15).

19 "Requisitos para inscribir partidos políticos: 6) Constituir Directivas Nacionales con un número no menor de nueve miembros. 7) Constituir Directivas Departamentales y de las Regiones Autónomas conforme a la División Político Administrativa, con un número no menor de siete miembros. 8) Constituir Directivas Municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país. 9) Presentar documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el Padrón Electoral de las últimas elecciones nacionales. En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación. Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas" (REPÚBLICA DE NICARAGUA. Ley Electoral. 2000. art. 65.). "La ley también elimina el anterior derecho a organizar "inscripciones populares" para alcaldes. (DYE. 2000. p. 8-9).

20 "Ámbito de participación electoral de los partidos políticos. Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a Presidente y Vicepresidente de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o los cargos municipales en todo el territorio. Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección *de diputadas y diputados o cargos municipales de la provincia*. Los partidos políticos tendrán carácter

En los centros urbanos la aplicación de la norma es aún más flexible para la creación de partidos políticos nacionales sobre los locales.<sup>21</sup>

**TABLA VII. INDICADORES EN LA LEY ELECTORAL SOBRE PARTICIPACIÓN LOCAL EN CENTROAMÉRICA**

Regulación/País	Guatemala	Honduras	El Salvador*	Nicaragua**	Costa Rica
Permite la participación de local	Sí***	Sí****	No	No	Sí
Flexibiliza los trámites de creación y cancelación de partidos	Sí	No	No	No	Sí*****
Se brinda financiamiento estatal a los partidos políticos locales	Sí	Sí	No	No	Sí
Elecciones separadas de las nacionales	No	No	Sí	Sí	Sí

**Fuente:** Construcción propia con base en la legislación electoral de cada uno de los casos.

\* Aunque el Código Electoral no lo estipula así se ha interpretado la Ley.

\*\*Solo se permite la competencia, se flexibilizan los trámites y se financia a los partidos que compitan en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

\*\*\*En el caso guatemalteco se trata de comités cívicos electorales.

\*\*\*\*En el caso hondureño se permiten las candidaturas independientes.

\*\*\*\*\* Especialmente en el nuevo Código Municipal.

---

*cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón. El partido político a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país" (REPÚBLICA DE COSTA RICA. Código Electoral. 2009. art. 51). Aunque el Código Electoral fue reformado recientemente esta norma se mantiene del Código anterior.*

<sup>21</sup> En algunos casos la norma puede ser "un contrasentido, puesto que en algunos casos, como en la provincia de San José, que cuenta en la actualidad con más de 800,000 electores inscritos, resulta más fácil inscribir un partido a nivel nacional que provincial" (HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica* [en línea]. Data base of the Americas, Georgetown University. 2000. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/>. p. 14).

Una de las principales diferencias entre Costa Rica, Guatemala y Honduras, países que permiten la competencia de partidos políticos a nivel local es: mientras en Costa Rica la ley electoral es flexible en cuando a la inscripción de partidos políticos locales, en Guatemala la flexibilidad radica en torno a la figura de comités cívicos electorales, la única diferencia con los partidos políticos es que, de acuerdo a la Ley Electoral, son consideradas como organizaciones políticas de carácter temporal.<sup>22</sup> En Honduras se permiten las candidaturas independientes,<sup>23</sup> los cuales, de acuerdo a lo estipulado por la ley, son organizaciones políticas no permanentes, pero no existe una flexibilidad de trámites que fomente la participación.

El caso de Honduras es muy interesante porque se permite la participación de candidaturas independientes, pero no hay flexibilidad que fomente la participación política en el espacio local, así que ésta casi no se produce (aunque en la última elección hay seis candidaturas independientes que se presentan como opciones para las alcaldías).

---

22 Entre los artículos más importantes con respecto a la constitución de los comités cívicos están : Art. 97. Concepto. Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.

Art. 98. Función de los comités. Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales. 60

Art. 99. Requisitos para la constitución de comités cívicos electorales. Mientras que todo el Capítulo III establece el proceso de inscripción de los mismos y el Capítulo IV las razones para la disolución y finalmente sobre el financiamiento el Art. 101. Normas supletorias para su organización y funcionamiento. Las normas que rigen la organización, financiamiento, fiscalización y funcionamiento de los partidos políticos serán aplicables a los comités cívicos electorales en defecto de normas expresas relativas a éstos. REPÚBLICA DE GUATEMALA. Ley Electoral y de Partidos Políticos. 2011.

23 En el caso hondureño los artículos de la Ley Electoral que regulan las candidaturas independientes son: Art. 130. Candidaturas independientes. Son Candidaturas independientes, las postulaciones de ciudadanos para cargos de elección popular, desvinculadas de los partidos políticos. Y sobre la deuda política establece que el Art. 136. Las Candidaturas Independientes tendrán derecho a la deuda política solamente cuando las mismas ganen el cargo para el cual se postularon y se les pagarán los valores correspondientes en el primer trimestre del año posterior a las elecciones. La Ley Electoral hondureña tampoco limita la inscripción de Partidos Políticos no obstante si es bastante estricta en cuanto a la cancelación de los mismos: Art. 96. Cancelación. El Tribunal Supremo Electoral cancelará la inscripción de un Partido Político en los casos siguientes: 4) Cuando no haya obtenido en las elecciones generales para cargos de elección popular por lo menos el dos por ciento (2%) del total de los votos válidos tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo el caso que el Partido Político obtenga por lo menos un Diputado al Congreso Nacional. REPÚBLICA DE HONDURAS. Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas. 2004.

Otro componente de la hipótesis es el financiamiento estatal, donde se evidencia que los países (Guatemala, Honduras y Costa Rica), que permiten en su legislación electoral la participación de partidos políticos en la competencia local, también brindan financiamiento estatal para las organizaciones locales.<sup>24</sup> El último componente de la hipótesis se refiere a las elecciones separadas, y se observa que El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tienen comicios separados, mientras Guatemala y Honduras no. En este caso no se comprueba la hipótesis, ya que no hay una relación entre los países con descentralización de la competencia –Guatemala y Costa Rica- y la separación de las elecciones ni el financiamiento de las organizaciones políticas locales.

Queda claro que el que la ley electoral permite la competencia de partidos políticos locales es la condición necesaria, aunque no suficiente, para que se descentralice la competencia –en Centroamérica se observa que en la Ley Electoral de Guatemala, Honduras y Costa Rica se permite la participación de organizaciones locales en la competencia electoral-. La condición que sobresale como necesaria y suficiente para que se descentralice la competencia es la flexibilidad de trámites para la inscripción y existencia de organizaciones locales, aunado a permitir la participación.

## Conclusiones

El avance de investigación presentada en este artículo deja claro que existe una variedad en la competencia multinivel en sistemas unitarios y que puede producirse descentralización de la competencia. No obstante, para que ésta se produzca, las reglas del juego tienen que permitir la existencia de partidos políticos o actores locales. La descentralización de la competencia va más allá de la diferencia de la fragmentación de la competencia entre niveles, implica una presencia de actores locales propios de la competencia subnacional.

---

24 El artículo 91 del Código Electoral de Costa Rica establece que: "Art. 91. Contribución estatal a procesos electorales municipales. El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal" (REPÚBLICA DE COSTA RICA. Código Electoral. 2009.). En el caso guatemalteco se hace salvedad sobre los fondos que pueden recibir los comités cívicos: "Art. 101. Normas supletorias para su organización y funcionamiento. Las normas que rigen la organización, financiamiento, fiscalización y funcionamiento de los partidos políticos serán aplicables a los comités cívicos electorales en defecto de normas expresas relativas a éstos" (REPÚBLICA DE GUATEMALA. Ley Electoral y de Partidos Políticos. 2011.). En Honduras el artículo 136 establece que: "Las Candidaturas Independientes tendrán derecho a la deuda política solamente cuando las mismas ganen el cargo para el cual se postularon y se les pagarán los valores correspondientes en el primer trimestre del año posterior a las elecciones." (REPÚBLICA DE HONDURAS. Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas. 2004.).

Entre los hallazgos más importantes de este artículo se encuentra la posibilidad de que se produzca una descentralización de la competencia en estados unitarios. Los casos de Guatemala y Costa Rica son ejemplos claros de cómo se produce, no solo una estructura de competencia diferente entre el nivel nacional y local, sino como surgen actores que son importantes solo para la competencia subnacional.

Con respecto a las explicaciones buscadas a través de las hipótesis, se concluye que la posibilidad legal de organizaciones locales de participar en las elecciones es una condición necesaria para la descentralización de la competencia. Esto se confirma en los casos de El Salvador y Nicaragua, donde no se produce descentralización de la competencia, ya que no se permite legalmente la inscripción de partidos locales, aunque es posible que exista incongruencia en la competencia.

El caso hondureño también es interesante, dado que la simple posibilidad de participación y el financiamiento estatal de los partidos locales, no garantizan la descentralización de la competencia. Con esto queda claro que, aunque es una condición necesaria, no es suficiente para explicar la descentralización de la competencia.

Por tanto, la hipótesis planteada al inicio se comprueba parcialmente, ya que el financiamiento de las organizaciones políticas locales y las elecciones separadas no parecen ser relevante para que se produzca una descentralización de la competencia. Al analizar las hipótesis institucionales, la flexibilidad en los trámites para la creación y mantenimiento de contendientes locales es una condición necesaria y suficiente para que se produzca la descentralización de la competencia. Esta condición solo se presenta en Guatemala y Costa Rica, donde sí existe una descentralización de la competencia, reflejada en la incongruencia de la competencia multinivel y en la presencia de organizaciones políticas locales. Esta condición legal se encuentra ausente en los demás casos centroamericanos, incluido Honduras.

El análisis de la Ley Electoral permite encontrar explicaciones institucionales con respecto a la descentralización de la competencia. Explicando cómo las reglas del juego son elementos esenciales para condicionar la competencia multinivel, en Centroamérica se encuentran 4 diferentes escenarios: a) donde no se permite la inscripción de partidos políticos locales (El Salvador), b) donde se permite pero no existe flexibilidad de trámites para la competencia de estos partidos locales (Honduras), c) donde se permite la inscripción de partidos locales y existe flexibilidad para la inscripción y participación, pero solo en un espacio territorial determinado (Nicaragua) y d) donde se permite la inscripción de partidos locales y existe flexibilidad para la inscripción y participación (Guatemala y Costa Rica).

La investigación realizada comprueba la necesidad de continuar explorando la competencia multinivel en sistemas unitarios. Las hipótesis institucionales

les son importantes para explicar el surgimiento de la descentralización de la competencia, pero abren otras preguntas sobre el impacto de la descentralización política en la competencia que es posible continuar investigando. La descentralización política-administrativa-fiscal se ha relacionado extensamente con la participación social en la toma de decisiones políticas y la consolidación de la democracia en América Latina, no obstante la perspectiva de analizar el aporte de la descentralización de la competencia como un aspecto que puede ayudar a promover un pluralismo político, sin generar necesariamente ingobernabilidad no ha sido analizado hasta ahora.

### Fuentes consultadas

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. *Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en El Salvador: Partidos políticos y sistemas de partidos políticos*. El Salvador: PAPEP-UNDP, 2008a.

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. San Salvador: FundaUngo, 2008b.

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. *Partidos políticos y sistemas de partidos políticos*. San Salvador: PNUD-PAPEP, 2008c.

CALDERÓN SUÁREZ, Jorge A. "Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica". *Voxlocális*. 2007. Nº 3, p. 1-42.

CALVO, Ernerto. *et. ál.* "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental". *Política y Gobierno*. 1999. Vol. VI, Nº 1, p. 15-44.

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electorales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

CAMERON, Maxwell A., y FALLETI, Tulia. "Federalism and The Subnational Separation of Powers". *The Journal of Federalism*. 2005. Vol. 35, Nº 2, p. 245-271.

CARAMANI, Daniele. *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CASCANTE, María José. "La competencia electoral en Costa Rica y Nicaragua: diferencias multinivel". *Revista de Derecho Electoral*. 2011. Nº 11.

CASTAGNOLA, Andrea. *et. ál.* "Party Nationalization and Institutions". *The Journal of Politics*. 2009. Vol. 71, Nº 4, p. 1-20.

CLOSE, David y MARTÍ I PUIG, Salvador. *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2010.

CLOSE, David. "Central American Elections 1989-90: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama". *Electoral Studies*. 1991. Vol. 10. p. 60-76.

CRUZ SEQUEIRA, Arturo. *¿Qué ocurrió en Nicaragua? Un relato de medio siglo 1951-2005*. Managua: PNUD, 2005.

CHHIBBER, Pradeep y KOLLMAN, Ken. *The Formation of National Party System. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

DE REMES, Alán. "Gobiernos Yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales". *Política y Gobierno*. 1999. Vol. VI, N° 1, p. 225-253.

DOENANDAN, Kalomatie. et ál (eds.). *From Revolutionary Movements to Political Parties*. Nueva York: Palgrave, 2007.

DURAZO HERRMAN, Julián. "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca". *Journal of Politics in Latin America*. 2010. N° 2, p. 85-112.

DYE, David. "Democracy Adrift: Caudillo Politics in Nicaragua". Michigan: University of Michigan. 2004.

LAAKSO, Markku & TAAGAPERA, Rein. "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*. 12, april. 1979. Pp. 3-27.

FALLETI, Tulia. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2011.

FEELEY, Malcom. *Federalism: political identity and tragic compromise*. Michigan: University of Michigan, 2008.

FINOT, Iván. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". *Revista CEPAL*. 2005. N° 86, p. 29-46.

FLAMAND, Laura. "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos". *Política y Gobierno*. 2006. Vol. XIII, N° 2, p. 315-359.

FOX, Jonathan. "Latin America's Emerging Local Politics". *Journal of Democracy*. 1994. Vol. 5, N° 2. p. 105-116.

FOX, Jonathan. "Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as Local Government in the Mexican Countryside". *Journal of Peasant Studies*. 2007. Vol. 34, p. 527-559.

GIBSON, Edward (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

GIBSON, Edward y SUÁREZ-CAO, Julieta. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina". *Forthcoming in Comparative Politics*. 2007.

GIBSON, Edward. 2010. "Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*. Nº 2, p. 3-12.

HARBERS, Imke. *Political Organization in Multi-level Parties and Party Systems after Decentralization*. Leiden: Universiteit Leiden, 2010.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica* [en línea]. Data base of the Americas, Georgetown University. 2000. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/>.

JONES, Mark y MAINWARING, Scott. "The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas". Working Paper. 2003.

KASUYA, Yukoy y MOENIUS, Johannes. *The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures*. Tokyo: Keio University, 2007.

KEY, Vladimer Orlando. *Southern politics in state and nation*. Knoxville: University of Tennessee Press, 2006.

LAAKSO, Markku y TAAGAPERÄ, Rein. "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*. Abril, 1979. Vol.12, p. 3-27.

LAGO, Ignacio y MONTERO, José Ramón. "The Nationalization of Party Systems revisited: a new measure based on parties entry decisions, electoral results, and district magnitude". Working Paper. 2007.

LEIRAS, Marcelo. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Política y Gobierno*. 2010. Vol. XVII, Nº 2, p. 205-241.

MARTÍ I PUIG, Salvador. *La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996*. Barcelona: Los Libros de la Catarata, 1997.

MARTÍ I PUIG, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios polí-*

*ticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar. "El Sistema de Partidos en Guatemala: La Fortaleza de los Partidos Políticos". *Paper presentado en el Meeting of the Latin American Studies Association*, (7 al 9 de octubre, 2004).

OCAÑA, Francisco y OÑATE, Pablo. "Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 2000. Vol. 90.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

REPÚBLICA DE COSTA RICA. Código Electoral. 2009.

REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Código Electoral. 2012.

REPÚBLICA DE GUATEMALA. Ley Electoral y de Partidos Políticos. 2011.

REPÚBLICA DE HONDURAS. Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas. 2004.

REPÚBLICA DE NICARAGUA. Ley Electoral. 2000.

RESLER, Tamara J. y KANET, Roger E. "Democratization: The National Subnational Linkage". En: KIM, Ilpyong y SHAPIRO ZACEK, Jane. *Establishing Democratic Rule*. Washington D.C.: In Depth Books, 1993.

ROJAS BOLAÑOS, Manuel. *Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica*. Costa Rica: FLACSO, 2005.

ROKKAN, Stein y URWIN, Derek. *Economy, Territory, Identity*. California: Sage Publications, 1983.

SALOMÓN, Leticia. *Democracia y Partidos Políticos en Honduras*. Honduras: CEDOH, 2004.

SANTIÚSTE, Salvador. "Una piedra en el camino: El sistema de partidos de la nueva democracia electoral nicaragüense de los noventa". *Perfiles latinoamericanos*. Junio, 2000. Nº 16, p. 77-98.

SCHATTSCHEIDER, Elmer. *El pueblo semisoberano. La Democracia Norteamericana vista por un hombre práctico*. México: UTEHA, 1967.

SNYDER, Richard. "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales". *Desarrollo Económico*. 2009. Vol. 49, Nº 194, p. 287-306.

SOJO, Carlos. *Democracia con fracturas, gobernabilidad, reforma económica y transiciones en Centroamérica*. Costa Rica: FLACSO, 1999.

SONNLEITNER, Willibald. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica". *Estudios Sociológicos*. 2007. Vol. 25, Nº 75, p. 813-835.

STROKES, Donald. "Parties and the Nationalization of Electoral Forces". En: CHAMBER, William y BURHAM, Walter. *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press, 1967. p. 182-202.

SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia. "Sistemas de Partidos Multi-nivel y Calidad de la Democracia: Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos en America Latina". *Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association*, (Toronto 2010).

TURNER, Frederick C. "Municipal Government in Argentina and Chile: Democratization Processes and Their Causation". En: KIM, Ilpyong y SHAPIRO ZACEK, Jane. *Establishing Democratic Rule*. Washington D.C.: In Depth Books, 1993.

## **ACCIÓN COLECTIVA Y CICLOS DE PROTESTA: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA CARPIO, 1993-2013**

### **COLLECTIVE ACTION AND CYCLES OF PROTEST: EXPERIENCES IN POLITICAL PARTICIPATION IN LA CARPIO, 1993-2013**

**Sofía Vindas Solano**

Correo electrónico:  
sofia.vindas@ucr.ac.cr

Máster en Ciencias Políticas y bachiller en Historia e Historia del Arte por la Universidad de Costa Rica. Ha sido investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales desde el 2010. Además ha trabajado como Asistente de Curaduría para el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo. Entre sus intereses se destaca el rol del arte en los movimientos sociales.

Recibido 13/08/2013– Aceptado 13/11/2013

#### **Resumen:**

Este artículo reúne las conclusiones alcanzadas en la tesis para optar por el grado de Máster en Ciencias Políticas. La investigación analiza los procesos de acción colectiva en La Carpio, Costa Rica, como ejercicio y expresión de participación política, en torno a la instalación del Botadero de desechos en la comunidad. La pugna sobre el Botadero de desechos marca un momento de inflexión, en el cual la Carpio debe repensar su accionar colectivo para afrontar el conflicto, que representa "el Proyecto del Parque Tecnológico Ambiental", (nombre técnico del relleno sanitario) administrado por la empresa EBI Berthier de Canadá. Ante este escenario, esta investigación busca responder a la pregunta: ¿qué formas de participación específicamente de acción colectiva, ejecuta la comunidad para tener injerencia en un espacio de toma de decisiones con respecto al Botadero?

**Palabras Clave:** participación política, acción colectiva, La Carpio, ciclos de protesta, organización comunal

#### **Abstract:**

This article presents the basic conclusions reached by my master's thesis in Political Science. This paper analyses the process of collective action in La Carpio, Costa Rica, as an expression of political participation in relation

to the installation of the garbage dumping the community. This situation frames an important moment in which La Carpio must rethink its actions to face the conflict presented by the "Technological and Environmental Park Project" (the technical denomination of the dump) administered by EBI Berthier enterprises from Canada. In this sense this paper asks: What forms of political participation, particularly what collective actions, are implemented by the community as a means to possess some influence in the process of decision-making in regard to the disposal of La Carpio's garbage?

**Key Words:** political participation, collective action, La Carpio, protest cycles, community organization

## **INTRODUCCIÓN**

Esta investigación analizará los procesos de acción colectiva en La Carpio, como ejercicio y expresión de participación política, en torno a la instalación del Botadero de desechos en la comunidad. La pugna sobre el botadero de desechos marca un momento de inflexión, en el cual La Carpio debe repensar su accionar colectivo, para afrontar el conflicto que representa "*el Proyecto del Parque Tecnológico Ambiental*" (nombre técnico del relleno sanitario) administrado por la empresa EBI Berthier de Canadá. Ante este escenario la investigación se preguntó ¿qué formas de participación específicamente de acción colectiva, ejecuta la comunidad para tener injerencia en un espacio de toma de decisiones con respecto al Botadero?.

Para contestar dicha interrogante, se han propuesto dos caminos: Analizar los repertorios de las acciones realizadas en la comunidad para organizar su actividad política; en éste punto se analizar la relevancia para La Carpio, de ejecutar repertorios de acción vinculados a la negociación y diálogo, orientados hacia la visibilización de la comunidad y sus líderes como interlocutores interesados en el desarrollo de la comunidad, de la mano con las instituciones estatales y privadas. El segundo camino tiene que ver con entender, coyunturalmente, los procesos de contienda o ciclos de protesta, en que se inscriben esas acciones y la participación política de la comunidad. Se analizan además las características de dicho proceso contestatario, tras un interés de estudiar de qué manera y por qué razones se transforman los repertorios de acción.

### **La Carpio, el contexto de la lucha**

La Carpio se encuentra ubicada en el cantón central de San José, distrito de La Uruca. La comunidad cuenta con 9 sectores. En extensión la comunidad cuenta con aproximadamente unos 23 kilómetros cuadrados, y limita al oeste con el depósito de desechos administrado por la Municipalidad de San José y la empresa EBI (subsidiaria del grupo empresarial canadiense Berthierville), El este conduce hacia la calle principal y única salida de la

comunidad, cuya carretera lleva hacia el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), y la zona del Hospital México; por esta única salida: "*camiones recolectores de basura (...) cruzan por la comunidad todos los días para movilizar una cantidad estimada de 700 toneladas de basura diarias*".<sup>1</sup> Hacia el Norte la comunidad limita con el Río Torres y al sur con el Río Virilla.

La Carpio es sugerente como objeto de estudio, pues posee una destacable historia de movilización política desde sus inicios como comunidad. Adicionalmente, en ella convergen rasgos poblacionales singulares: es una de las poblaciones marginalizadas más grandes del país, y agrupa una interesante dinámica migratoria. La comunidad también se destaca como un caso excepcional de una ciudadela con una considerable extensión y población. La comunidad recibe toneladas diarias de los desechos provenientes de toda la capital, próximamente será el destino de las aguas negras de la capital también.

La comunidad se funda en el año de 1993,<sup>2</sup> al ser poblada por familias que se establecen en terrenos pertenecientes a la Caja Costarricense de Seguro Social. Según cifras del censo 2000, allí habitaban 13.866 personas, para el año 2004 se reportaron 22.296 habitantes,<sup>3</sup> de las cuales un 50% son costarricenses, mientras un 49.1% son nicaragüenses y un 0.9% corresponden a otras nacionalidades. Otras investigaciones como las hechas por la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)<sup>4</sup> afirman que la población de La Carpio se comprende de 19.020 personas, de las cuales un 59% son costarricenses. La Carpio es una de las comunidades multinacionales más grandes del país. Además, esta comunidad cuenta con una difícil situación de empobrecimiento:

---

1 SANDOVAL, Carlos. *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Documentos IIS, UCR. San José: Universidad de Costa Rica, 2005. pp. 1-15

2 SANDOVAL, Carlos. *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Óp. Cit.

3 CAMPOS, Rodrigo. *Incidencia del medio social y físico sobre las infracciones a las leyes nacionales en La Carpio durante 2002-2004*. [Diseño de tesis, Departamento de Sociología, Universidad de Costa Rica]. San José: Universidad de Costa Rica, 2004.

4 MORALES, Abelardo y PÉREZ, Mariam. *Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José*. San José: FUPROVI, 2004.

*"de las zonas de concentración de pobreza, La Carpio (...) muestra algunos de los indicadores más desfavorables (...) en ocasiones solo superados por Rincón Grande y La Libertad, dos comunidades ubicadas en el distrito de Pavas, y aldeañas a La Carpio"<sup>5</sup>.*

Sin embargo, ante los medios principalmente, La Carpio se ha etiquetado como una de las comunidades más peligrosas del país, además ha tenido roces reportados en los medios noticiosos nacionales, por su relación tensa con el Botadero de desechos municipales ubicado dentro de la misma comunidad. Sobre esto el Sr. Carlos Sandoval ha afirmado que,

*"La Carpio es el lugar geográfico, pero sobre todo simbólico en donde la sociedad costarricense desecha aquello que no quiere reconocer como suyo. Es altamente significativo que justo contiguo a La Carpio esté situado el depósito de basura más importante del área metropolitana de San José (...). A la estigmatización de clase se le suma entonces la hostilidad anti inmigrante, articulando una imagen sumamente persuasiva, que supone que los pobres son nicas, pues entre ciertos sectores es difícil aceptar que haya costarricenses pobres. Decir que quienes viven en La Carpio son pobres, es un modo de expulsar la pobreza de la comunidad imaginada costarricense"<sup>6</sup>.*

En la comunidad, las acciones colectivas nacen en íntimo vínculo con la fundación de la ciudadela. En este contexto, las acciones se orientan a demandar y conseguir la instalación del agua, luz, demandar la regulación de los terrenos, y acceder a servicios básicos. EL Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) posteriormente constituyó una asociación, lo que refleja que el Estado constantemente ha tratado de institucionalizar la acción colectiva de la comunidad. Por tal razón crea la Asociación de Desarrollo Integral Finca La Caja (ADIFICA), para gestionar la titulación y la administración de las tierras; las oficinas de esta instancia hoy día están abandonadas.

Hoy cada sector de La Carpio posee una asociación o comité, para resolver problemas específicos; estos entes están vinculados al Consejo Comunal de Desarrollo de La Carpio (CODECA); este ente es hoy el encargado de administrar el fideicomiso que paga el Botadero de desechos, por tonelada de desechos que ingresan a la comunidad. Podría argumentarse que funciona como una micro-municipalidad (y en diversa escala las asociaciones por sector también fungen este rol), ante las necesidades y la lejana figura de la Municipalidad de San José, como entidad que proponga respuestas para los problemas puntuales. Para este análisis interesó indagar qué otros espacios y formas de acción desarrolla la comunidad para negociar, además

---

5 SANDOVAL, Carlos. *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Óp. Cit.

6 Íd.

de los espacios más visibles como las organizaciones comunales. En el año 2000 comienzan las negociaciones en torno a la instalación del botadero de desechos sólidos administrado por EBI, mientras que en el 2004 la pugna alcanza niveles de fricción importantes entre EBI y La Carpio por falta de cumplimiento de promesas realizadas por la empresa canadiense.

### **Retos teóricos al analizar nuevos espacios de hacer política**

Analizar la participación política en contextos empobrecidos es pertinente, porque permite entender cómo se reclaman espacios para influir en la toma de decisiones, cómo se construye y se lucha por sostener una participación autónoma, participación que se efectúa mayoritariamente fuera de canales institucionalizados. El contexto actual de desigualdad y pobreza no impide pero sí inspira nuevas formas y concepciones de acción política, que reclaman repensar lo que es "la política". La noción de "participación política" tradicional implica que el individuo en alguna medida, detenta del poder para influir en la toma de decisiones y en los ámbitos de poder, sin embargo existen reales problemas de desigualdad en términos de acceso al poder, ejemplo de ello es la comunidad de La Carpio. Este fenómeno acrecienta la desigualdad latinoamericana y centroamericana, ya no solamente comprendida como una condición de desigualdad material, en derechos humanos, o de acceso al saber; sino que la desigualdad es también una inconsistencia de los sistemas democráticos, donde la política es un ámbito en el cual cada vez menos pueden participar.

En el caso de La Carpio, fue necesario abordar una perspectiva sobre participación política que no estuviera limitada a la participación en lo electoral, o que se ejerciera necesariamente vinculada a canales institucionalizados; sino un tipo de participación política que apuesta por ampliar la injerencia de los individuos en los procesos de toma de decisiones. Por tal razón, para ampliar las posibilidades interpretativas en torno a esta categoría se hizo uso de la teoría de la acción colectiva. Si bien se analizó la participación política, específicamente interesó analizar las acciones colectivas en torno al caso específico del Botadero. El objetivo fue tomar la teoría de la acción colectiva y sus elementos compositivos, para revitalizar la discusión sobre participación en contextos de inequidad y difícil acceso a espacios de toma de decisiones, que viven comunidades como La Carpio. La acción colectiva como la desarrollada en la comunidad ante la implantación del Botadero, se manifiesta en diversos repertorios de acción utilizados para enfrentarse a la situación conflictiva; este repertorio comprende acciones que involucran el desarrollo y el nacimiento de consecuentes estructuras organizativas, así como otras acciones como el trabajo comunitario: volanteo, convocatoria a reuniones, entre otros.

La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional, está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático. El involucramiento de los individuos en diversas maneras de participación en la sociedad, tiene que ver fundamentalmente con: "*la multiplicación de escenarios públicos en los cuales se pueda cuestionar y volver a dar significado a la exclusión sociocultural, de género, étnica y económica (y no sólo a la política)*"<sup>7</sup>; en definitiva, hay un cuestionamiento de la noción de democracia participativa, a fin de cuentas para darle un sentido nuevo a lo político y la política. Así,

*"(a) nivel metafórico, los esfuerzos por entrar en las arenas de la participación pueden ser pensados como la creación de espacio donde antes no existía uno, de engrandecer espacios que antes hubo oportunidades limitadas para involucrarse en el espacio público, y sobre permitirle a la gente ocupar espacios que antes les era negados"*<sup>8</sup>.

La participación política que promueve una situación de conflicto, tiene que ver con la necesidad de algunos individuos de influir en asuntos públicos que les atañen directa o indirectamente. En este contexto, la participación de los individuos requiere de acciones colectivas, que en definitiva son acciones políticas. Las acciones colectivas son elementos analíticos que muchas veces son ignorados o no considerados como canales legítimos de hacer política, ya que estas acciones muchas veces son efímeras, y están dirigidas a ejercer presión sobre los espacios de debate y decisiones políticas,

En "*From Mobilization to Revolution*" Charles Tilly desarrolla el concepto de acción colectiva, al referirse a los modelos de la movilización. Para el autor, el alcance que pueda tener una acción colectiva entorno a un objetivo común, se puede entender por el interés que un grupo comparte, la consistencia de su organización, sus oportunidades, amenazas, sus maneras de articularse, según el contexto en el que se da la acción, etc. Utilizar la acción colectiva como categoría analítica implica detallar algunos elementos: quiénes son los actores que realizan la acción, cuál es la demanda que plantean, es decir identificar cuál es el conflicto que dispara la concertación de una

---

7       ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO Evelina y ESCOBAR, Arturo. "Introducción: Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos". En: ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO Evelina y ESCOBAR, Arturo (ed.). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus – ICANH, 2010.

8       CORNWALL, Andrea. "Spaces for transformation? Reflection on issues of power and difference in participation in development" En: HICKEY, Samuel y MORGAN, Giles. *Participation: From Tyranny to Transformation. Exploring New Approaches to Participation in Development*. New York: Zed Books, 2004. p. 77.

acción colectiva. Otros elementos a analizar son: con qué otros actores se relacionan los "demandantes", de qué recursos disponen para perseguir la demanda. El conjunto de acciones colectivas es entendido por Tilly como "*repertorio de acción*",<sup>9</sup> para el autor un repertorio es la totalidad de medios de que dispone un grupo, mediante los cuales el grupo moviliza sus recursos, para plantear exigencias de diversa naturaleza, en pos de un objetivo en común. Como categoría analítica, los repertorios de acción, permiten al autor analizar el surgimiento y cambio de la acción colectiva en la historia, o lo que posteriormente diría Ronald Inglehart, "*los Ciclos de protesta*" o enfrentamiento.

Analizar las acciones colectivas reconstruyendo los repertorios de acción, permite estudiar cómo cambian y se adecuan las acciones a los contextos, es decir, de qué manera tales acciones presentan tanto características previamente utilizadas y en qué medida hay innovaciones. Para esta investigación por tanto, resultó capital utilizar la categoría de "*repertorio de acción colectiva*" ya que ella posibilitó observar la difusión de los medios de acción utilizados por un grupo, analizados desde su eficacia instrumental e innovación resultante de un largo proceso de aprendizaje. Dicho aprendizaje sucede cuando la acción colectiva va sedimentando conocimiento en el ámbito de la participación con respecto a las metas, modalidades de resistencia y la organización respecto a las experiencias. Algunos factores<sup>10</sup> que explican la transformación (manifestada ya sea mediante la imitación y/o la innovación) de los repertorios de acción son: Las rutinas, la organización interna, los contextos referentes a la justicia y derechos, la experiencia de acción colectiva acumulada, y patrones de represión en medio de los cuales se desenvuelven los individuos estudiados.

La teoría de movimientos sociales aportó a esta investigación, elementos para analizar los aspectos sociales (principios, metas, afinidades, visiones de mundo, etc.) que alientan a un grupo de personas a organizarse políticamente. El comportamiento en torno a una reivindicación como el del presente caso de estudio, hace que la comunidad construya significados compartidos, metas, aspiraciones y por ende construya vías de participación para alcanzar dichos cometidos. De esta manera, no solamente se dispuso de elementos analíticos para analizar vías de acción, sino para entender qué cohesionaba a un grupo determinado de personas, alrededor a una lucha en común. Analizar la participación como una serie de procesos políticos, supuso de gran utilidad utilizar el término de "ciclos de protesta" o "ciclo

---

9 TILLY, Charles. *The Contentious French*. Cambridge, Massachusetts y London: Harvard University Press, 1978. p. 2.

10 TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1986. p 156.

de enfrentamiento”,<sup>11</sup> desarrollado por Sidney Tarrow, en complemento a la teoría de Tilly. El concepto de “ciclos de protesta” es esgrimido por Tarrow en la segunda edición de su conocido libro *“Power in Movement”*, a partir de esta publicación el autor prefiere utilizar el término de “ciclos de enfrentamiento” (es decir *cycles of contention*) ya que considera que el uso del término anterior quedaba limitado por el significado peyorativo que se le confiere al concepto de “protesta”. Por otro lado, Tarrow define el concepto de ciclo como las fases de intensificación de los conflictos en el sistema social, los cuales presentan:

*“una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizadas a los menos movilizadas; un rápido ritmo de innovación en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de información e interacción intensificadas entre disidentes y autoridades. Dicho enfrentamiento generalizado produce externalidades que dan a los desafiantes al menos una ventaja temporal y les permite superar las debilidades en sus recursos base. Requiere que los estados ideen amplias estrategias de respuesta que son o represivas o facilitativas, o una combinación de las dos. Y produce resultados generales que son más que la suma de las consecuencias de un agregado de eventos desconectados”*.<sup>12</sup>

Para analizar estos ciclos de protesta según lo que el autor detalla anteriormente, fue necesario pues reconstruir los repertorios de acción de los individuos movilizadas, e hilar con lo anterior un análisis del contexto en el que se producen las acciones colectivas. O sea, el análisis del ciclo de protesta o enfrentamiento, se basa en comprender el papel de la puesta en marcha de una serie de repertorios de contienda, en la dinámica de procesos más amplios de acción colectiva. El análisis del ciclo permite entonces, proponer una interpretación explicativa de las diferencias o similitudes en los repertorios utilizados, apoyando la explicación en el análisis estructural de la contienda política.

Es necesario mencionar la crítica esgrimida por autores como Cohen<sup>13</sup> y

---

11 Para mayor referencia consultar TARRROW, Sydney. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. 2da ed. New York: Cambridge University Press, 1998. p. 215.

12 TARRROW, Sydney. Óp. cit. p. 142.

13 Para más información: COHEN, Jean “Strategy or Identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements”. *Social Research*. 1985. Vol. 52, Nº 4, pp. 663-716.

Melucci,<sup>14</sup> ellos han cuestionado que el enfoque político de Tarrow no logra explicar a cabalidad las razones por las cuales los individuos se aglutinan, es decir qué determinantes llevan a los individuos a agruparse y movilizarse (lo que remite a analizar estilos de vida, hábitos culturales de una sociedad, entre otros). Más bien, para ellos en el enfoque de Tarrow las pugnas tienen que ver nada más con luchas de poder. Por tal razón es interesante volver a remarcar la utilidad de Inglehart, quien aporta elementos para interpretar qué significados compartidos están movilizando a los individuos del caso a investigar, es decir qué elementos materiales y/o post materiales aglutinan el accionar colectivo.

Por la complejidad y la diversidad del objeto de estudio, la investigación debió utilizar fundamentalmente un enfoque cualitativo. Esta plataforma permitió estudiar los procesos y la estructura de las actitudes y motivaciones de los individuos para participar o no, en una organización política. Este es el principal aporte de utilizar esta metodología: la oportunidad de trabajar con entrevistas y la interdisciplinariedad necesaria para alcanzar un resultado teórico. El análisis se realizó a partir de las siguientes herramientas: Entrevistas personales semi-estructurada, se entrevistaron 16 dirigentes de los 9 sectores de la comunidad. De las entrevistas realizadas se desligan algunas conclusiones importantes para entender quiénes son los actores que lideran la comunidad. Se pueden sugerir cuatro conclusiones:

De los 16 líderes entrevistados, 12 estuvieron involucrados en organización de la acción colectiva, en los comienzos de la comunidad. 7 de los 16 líderes son costarricenses y 9 nicaragüenses. Parecieran existir dos generaciones de líderes nicaragüenses: la primera corresponde a los líderes que viven en la comunidad desde los noventas, que se involucran en procesos de organización política, aun cuando para instituciones como la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), es prohibida la participación de extranjeros en comités y asociaciones nacionales. Por otro lado, existe una generación más joven de líderes nicaragüenses que se han ido motivando a participar en las plataformas que se perfilan para después del 2004, y gracias a que DINADECO levantara la prohibición a la participación de extranjeros en las organizaciones comunales nacionales.

Con respecto al tema de la nacionalidad en este punto, indiferentemente de la procedencia de los líderes, ambos trabajaron juntos en una primera fase de organización de la acción colectiva del año 1993-1998. Esta experiencia parece haber cimentado la dinámica futura, en la cual continuaría el trabajo en común entre líderes de ambas nacionalidades. Aunque la convivencia en torno a la participación política no es siempre armoniosa. En el 2007 habrá un corto episodio en que las organizaciones migrantes optarán por separarse por un corto tiempo, de la organización comunal central.

---

14 Para más información: MELUCCI, Alberto "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements". *Social Research*. 1985. Vol. 52, Nº 4, pp. 789-816.

8 de los entrevistados han tenido una participación intermitente en la organización de la comunidad, sin embargo afirman haberse comprometido de lleno ser motivados por los acontecimientos del 2004 y los nuevos espacios que hay para la participación de líderes y lideresas más jóvenes.

Además, se entrevistaron representantes de Organizaciones dentro de la comunidad (Iglesias, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)). Otros actores externos a la comunidad fueron entrevistados, entre ellos: Expertos de la Universidad de Costa Rica como el Sr. Carlos Sandoval, el Sr. Alvaro Paniagua sociólogo y mediador entre La Carpio, La Defensoría de los Habitantes y EBI, quién además realizó una investigación importante sobre la movilización de la comunidad en el 2004 en el marco de los derechos humanos. También se entrevistaron personeros de otras instancias como la Iglesia Católica de la comunidad, delegados de la Municipalidad de San José y funcionarios de diversas ONGs activas en la comunidad como FUPROVI. Finalmente se analizaron documentos desde la prensa, documentos recopilados por la Defensoría de los Habitantes, de la Municipalidad de San José y el Estudio de Impacto Ambiental presentado por EBI ante Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), donde analiza a La Carpio de previo a la instalación del relleno sanitario. A continuación se presenta un resumen de los hallazgos obtenidos por la investigación.

### **REPERTORIOS DE ACCIÓN COLECTIVA EN LA CARPIO: ENTRE NEGOCIACIÓN Y VISIBILIZACIÓN.**

Los repertorios de acción realizados por la comunidad se clasifican en tres momentos o fases claves a la lucha en torno al botadero de basura: primera fase, antes de la instalación del botadero de basura (1998-2000), segunda fase durante los primeros años del funcionamiento del sitio (2001-2003) y una tercera fase correspondiente al enfrentamiento y posterior negociación, entre la comunidad y EBI (2004-2007). Estos tres momentos son importantes de analizar, ya que abarcan etapas clave en la organización de la acción colectiva, hasta que en el año 2004 se detonan importantes movilizaciones en La Carpio, desembocando en una confrontación directa con la policía, el botadero de basura e Instituciones estatales como el Ministerio de Salud y la Municipalidad de San José.

El primer momento de acción colectiva, como ya se mencionó se ubica entre los años 1999-2002: Aquí la acción colectiva se da como reacción ante la inminente instalación y el posterior funcionamiento conflictivo del botadero de basura. Esta reacción se caracteriza por dos intereses: el interés de informarse por las consecuencias ecológicas y sanitarias del proyecto y posteriormente, bajo el interés en negociar los términos, ante la irrevocable decisión de instalar el espacio en La Carpio. Hay otros dos elementos importantes a resaltar, sobre el accionar colectivo de la comunidad: primeramente, las actividades que se realizan son muy puntuales, es

decir están principalmente orientadas a organizar labores de naturaleza "asamblearia". Esto porque es necesario reunir un contingente de vecinos y pobladores de La Carpio, para organizar y difundir la información sobre los pormenores de la situación. Además, hay un esfuerzo por construir las acciones colectivamente, ya que el trabajo de otros liderazgos individuales se había desprestigiado fuertemente por los escándalos relacionados a EBI, varios líderes habían sido denunciados por haber sido comprados por la empresa para facilitar la instalación del botadero. El segundo elemento que se desprende de éste primer momento, es que el movimiento y el accionar colectivo, se da más que todo, sin dirección concreta. Las acciones y la organización son muy focalizadas, o sea con intención de que funcionen a corto plazo. Esto se da porque las acciones realizadas, son más defensivas que ofensivas, son respuesta a una situación concreta y urgente.

La segunda fase de protesta hace referencia a las acciones realizadas en torno al conflicto del 2004 y la negociación que se comienza a partir de éste periodo. En éste episodio se evidencian las repercusiones de la combinación de los elementos anteriores. Si bien se dio una fuerte labor de organización, la inmediatez de las acciones parece socavar la posibilidad de que se sedimenten aprendizajes. Lo más evidente de éste episodio, es que la rapidez con que se da el proceso y el desmoronamiento de los liderazgos comunales más representativos en años anteriores, desprotegió y desestabilizó a la comunidad, en términos organizativos. Entre el 2000 y 2004, EBI pudo prácticamente trabajar sin tener que negociar directamente con la comunidad, ya que la empresa según los líderes entrevistados argumentaba que no había con quién establecer una interlocución en La Carpio. Sin una figura legal comunal, la empresa se negó a negociar. Si bien esta situación grandemente favoreció a la empresa, lo cierto es que hizo que por 4 años se acumularan tensiones, cuestionamientos y descontento en la comunidad, por las irregularidades y la corrupción en la gestión del botadero de basura. Si se tiene en cuenta esto, los enfrentamientos violentos del 2004, se pueden entender de una mejor manera, como un estallido de descontento y presión de la comunidad, por validar su voz y voto ante la empresa canadiense y las autoridades estatales.

Una conclusión clave de ésta reconstrucción, es de qué manera ha dinamizado el botadero de basura la participación política de los líderes de la comunidad. Los obstáculos y problemas que implicó la instalación del sitio en La Carpio, requirió del involucramiento de líderes tanto costarricenses como nicaragüenses en la organización de las acciones colectivas y los líderes estaban dispuestos a retar cualquier obstáculo a esta necesidad. Prueba de ello es que, justo mientras se da el proceso de la instalación del botadero, los habitantes luchan porque DINADECO, permita la participación de líderes nicaragüenses en las organizaciones comunales reconocidas por el Estado costarricense. La Sra. Cándida comentó sobre la necesidad diciendo:

*"si los queríamos meter en la junta no se podía porque no estaban nacionalizados, luego DINADECO cambia eso porque ve la realidad, que tenemos líderes y muy buenos que son nicaragüenses, que trabajan, que ya están aquí con hijos, cruzados por todo lado en otras palabras; ellos vieron que eran participantes y que eran buenos liderazgos, que se estaban perdiendo, entonces se dieron cuenta: ¡Tenemos que darles la oportunidad a ellos!"<sup>15</sup>.*

Además de ello, es justo en éste episodio, que se comienzan a formar las organizaciones barriales, como respuesta a la corrupción de agrupaciones comunales, las cuales habían sido cooptadas por EBI.

La tercera fase de acción colectiva, se da cuatro años después de la instalación del botadero de basura, tiempo en el cuál se han reiniciado liderazgos y se han dado situaciones de corrupción por parte de EBI, que levantan niveles de tensión sin precedentes en la comunidad. Esta fase es la culminación de un proceso de más de una década de organización comunal, donde la mitad de ese tiempo se había estado levantando descontento por la cooptación de liderazgos y la anulación de la voz de la comunidad, ante instancias estatales y privadas. Este episodio se caracteriza por la masiva visibilización de la comunidad mediante marchas, movilizaciones hacia Casa Presidencial, el Ministerio de Salud, la Municipalidad, pues en las anteriores dos fases todos los intentos de negociación habían sido ignorados por las instituciones estatales y EBI.

Las movilizaciones de la comunidad entre enero y mayo del 2004 se componían de un solo acto: cerrar la entrada a la comunidad colocando una mesa en el centro de la calle principal desde las 8 de la mañana, sobre la cual colocaron una carta con propuestas y acuerdos para negociarlos y ser firmada por algún representante de EBI y de los líderes organizados de la comunidad. En las primeras semanas del mes de mayo, en su condición de dirigentes comunales, dos vecinos de La Carpio denuncian al botadero de basura por incumplimiento de acuerdos. Esto es particularmente importante puesto que es una evidencia más, de que la movilización masiva es un recurso radical que se ejerce, cuando ninguna otra vía de negociación suerte efecto. En los años anteriores los líderes habían enviado docenas de cartas y peticiones de negociación a instancias como el Ministerio de Salud y la Casa Presidencial, las cuales habían recibido poca o nula atención. La Defensoría de los Habitantes posee registro de estas misivas.

Paralos líderes que participaron de éstas acciones colectivas, es importante recalcar que acciones colectivas como el bloqueo del 2004, no son situaciones espontáneas como han querido ser vistas. Según las entrevistas, hubo gran

---

15 *Entrevista Semi-estructurada grupal.* Sres. Enoch, María, Cándida, Gloria, y Naíma. Sábado 15 de Octubre, 2011, 3pm.

cantidad de reuniones para determinar si el bloqueo era la mejor manera de lograr concertar una negociación.

*"(los líderes) pasaron por todo lado, por toda La Carpio, pero como que ya la gente no quería huelgas, ya la gente se había agotado de estar peleando por algo que se había dado, ya la gente estaba muy agotada, ya la gente quería otras formas, quería otros medios para salir"<sup>16</sup>.*

Los incumplimientos que los líderes buscaban negociar eran múltiples. Por supuesto el tema del fideicomiso y la titulación de los terrenos, eran los grandes temas por resolver. El Sr. Álvaro Paniagua en su tesis de maestría en Derechos Humanos afirma adicionalmente, que las tensiones no solamente se dieron por "incumplimientos", sino porque acuerdos pactados con EBI eran tergiversados y llevados a cabo por la empresa, sin siquiera consultar a la comunidad.

El Sr. Álvaro Paniagua, mediador entre La Carpio y EBI en este proceso comenta la situación de aquel día en el 2004 sancionando lo sucedido. Según el sociólogo:

*"aquí lo hemos dicho como Defensoría, ante las protestas de los habitantes, las autoridades de las instituciones, cuyas competencias corresponde resolver el problema, son las que deben acudir en primera instancia y no la policía. La policía no tiene ningún margen de negociación. Qué vas a ir a negociar con la policía? Si yo tengo un problema de agua en mi comunidad, qué voy a negociar con la policía, acaso la Policía me va a poner el agua?"<sup>17</sup>.*

El sociólogo explica que lo que sucedió, es que al llegar la policía a la quinta parada de la comunidad, es decir, muy adentrados en el territorio de la comunidad, ahí estaban las barras de las pandillas que los dirigentes de La Carpio no habían dejado acercarse a la marcha inicial. El Sr. Paniagua explica que no es extraño que haya habido una confrontación tan fuerte, ya que las pandillas y la Policía tienen roces antiguos.

En el siguiente cuadro se sintetizan las acciones a las que recurrieron los líderes y lideresas entre la futura instalación del botadero de basura hacia el 2000, y los primeros años de funcionamiento del sitio, hasta el año 2004 cuando por incumplimiento de una serie de promesas por parte de EBI, la comunidad decide movilizarse para poder acceder al diálogo.

---

16 *Entrevista Semi-estructurada grupal.* Sres. Enoch, María, Cándida, Gloria, y Naíma. Sábado 15 de Octubre, 2011, 3pm.

17 *Entrevista Semi-estructurada Personal.* Sr. Álvaro Paniagua. Viernes 19 de Octubre, 9:30am.

El **CUADRO No. 1** da cuenta de las actividades realizadas a lo largo de la lucha sostenida por la comunidad. Es interesante analizar que de las entrevistas se desprende que las acciones realizadas se reutilizaban, se actualizaron, se difundieron y se revitalizaron a lo largo de casi 10 años de trabajo comunitario.

**CUADRO N° 1. TIPOLOGÍA DEL REPERTORIO DE ACCIÓN, 1998-2004.**

LA CARPIO SAN JOSÉ, COSTA RICA

<b>Acción que se realiza</b>	Quando y Quién realiza /coordina la acción	Actores a quienes es dirigida la acción	Se trata de una reivindicación material o post-material	Ámbito de repercusión de la acción	Demandas
<b>Reunión con expertos</b>	La Carpio y barrios aledaños (Cariari, El Solar, etc.)	Habitantes de La Carpio y comunidades aledañas que serán afectadas por el proyecto.  Comunidad nacional e internacional en materia de ambiente, derechos humanos y salubridad	Material, se trata de servicios públicos, salud pública, habitabilidad  Los especialistas apelan también a reivindicaciones post-materiales referentes a derechos humanos	Ámbito Local: el distrito de Pavas, Uruca	Acceso a información sobre consecuencias.
<b>Reuniones entre líderes por sector</b>	Liderazgos viejos independientes (líderes involucrados con luchas entre años 1993-1998)	A los sectores de la Carpio	Hay una preocupación eminentemente relacionada a lo material	Ámbito local: La comunidad de la Carpio	Devolverle voz y credibilidad al liderazgo de la Carpio
<b>Cartas a instancias estatales</b>	La Carpio y barrios aledaños (Cariari, El Solar, etc.)	Al Gobierno y diversas instancias estatales: SETENA, Ministerio de Salud, Casa Presidencial, Defensoría de los Habitantes	Hay una preocupación eminentemente relacionada a lo material, por ejemplo los barrios de clase media reclaman la devaluación de sus tierras por causa del botadero.	Institucionalidad, se hacen manifestaciones frente a las Instituciones a las que se les envían cartas. Especialmente Casa Presidencial y Ministerio de Salud	Que se tomen en cuenta (se concedan espacios, reuniones, etc.) a los liderazgos no cooptados por EBI, para negociar los términos de instalación del botadero.
<b>Volanteo y perifoneo</b>	La Carpio y barrios aledaños (Cariari, El Solar, etc.)	Habitantes de La Carpio y comunidades aledañas que serán afectadas por el botadero.	Preocupación material, por unificar la oposición al botadero	Ámbito Local: el distrito de Pavas, Uruca. Especialmente a lo interno de la Carpio	Cohesionar a los vecinos para pedir que se negocien los términos de la instalación del Botadero.

<b>Reuniones públicas convocadas por EBI</b>	Asesores de EBI, Juan Carlos Obando, el entonces abogado y posterior gerente de la empresa. Con el apoyo del Comité Cívico y la participación de la comunidad.	Se convoca a reuniones públicas, por sectores de la Carpio, en las calles de la comunidad.  Supuestamente se regalan alimentos y objetos como camisetas a los presentes.	Preocupación material: asegurar la apertura del botadero.	Ámbito local: La comunidad de la Carpio	Frenar la oposición al proyecto: dando dádivas y contradiciendo los argumentos de la oposición.
<b>Reuniones privadas convocadas por EBI</b>	Asesores de EBI, Juan Carlos Obando, el entonces abogado y posterior gerente de la empresa. Con el apoyo del Comité Cívico y la participación de la comunidad	Se convoca únicamente a líderes comunales. ADIFICA y el Comité Cívico son los que más responden. Se realizan viajes a balnearios, cenas en restaurantes en San José, se entregan supuestas comisiones monetarias a los líderes.	Preocupación material: asegurar la apertura del botadero	Ámbito local: La comunidad de la Carpio	Frenar la oposición al proyecto, dando dádivas.
<b>Paros, movilizaciones</b>	Liderazgos viejos independientes (líderes involucrados con luchas entre años 1993-1998)	Al Gobierno y diversas instancias estatales: SETENA, Ministerio de Salud, Casa Presidencial, Defensoría de los Habitantes	Hay una preocupación eminentemente relacionada a lo material	Ámbito local: La comunidad de la Carpio	Presionar a que se negocien los términos de la instalación del botadero
<b>"Referéndum" boca a boca</b>	Liderazgos viejos y nuevos líderes reactivados	A los sectores de la Carpio	Hay una preocupación eminentemente relacionada a lo material.	Ámbito local: La comunidad de la Carpio	Recordarle a los habitantes que las promesas de EBI: el fideicomiso y la titulación

**FUENTE:** Elaboración Propia

## **CICLOS DE PROTESTA EN LA CARPIO, 1993-2013**

### **Elementos que desencadenan el ciclo de protesta**

Uno de los principales elementos constantes sobre el momento en que aumenta y se difunde la movilización, es el hecho de que en La Carpio se van agotando las vías de negociación con los actores estatales y empresariales. Desde la década de los noventa ésta parece haber sido la constante: los líderes comienzan negociaciones para introducir diversos servicios básicos; sólo deciden movilizarse y manifestarse en el momento en que instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Acueductos y Alcantarillados (AyA) entre otros fallan en dar una abrir el diálogo a la comunidad. Hacia el 2000 por ejemplo, una vez que la empresa que instalaría el botadero falla en contestar las peticiones de los líderes, los diversos grupos organizados en La Carpio y en los alrededores, se movilizan hacia instituciones como SETENA y La Defensoría de los Habitantes, para solicitar transparencia e información en medio del proceso.

Sobre éste punto es necesario hacer una aclaración: rara vez que exista movilización o se de una manifestación pública por parte de la comunidad, implica que se abandonen otras vías de comunicación. Es decir, la comunidad se moviliza mientras simultáneamente continua enviando cartas a las autoridades, continua solicitando reuniones para dialogar. Tampoco movilizarse implica que se den situaciones de violencia necesariamente. En medio de ésta investigación por ejemplo, se acompañó tres veces a la comunidad en reuniones de líderes, y una marcha realizada hacia las oficinas de EBI para solicitar transparencia por parte de la empresa; en todas esas ocasiones las acciones se caracterizaron por contar con grupos de unas 30 o 40 personas, en la marcha hacia las oficinas en la Uruca de la empresa, se contó con la participación de hombres, mujeres, niños, niñas, y varias familias con pancartas y pliegos de peticiones.

Al proponernos revisar los ciclos de protesta en la comunidad, ¿hablamos de un solo ciclo o de varios? Pareciera que pueden identificarse dos etapas en un gran ciclo de protesta por tres razones, dos de las cuales tienen que ver con el contexto de la comunidad: En primer lugar, por ser un lugar donde convergen tantos intereses, La Carpio parece siempre estar en medio siempre de alguna lucha de intereses. Por ejemplo por su ubicación estratégica y los recursos de su tierra, son numerosas las empresas que trabajan en la comunidad (ICE, EBI, diversas metaleras, compañías productoras de cemento, prontamente la planta de tratamientos de aguas negras de la capital, entre otros). Adicionalmente, por ser un asentamiento en principio sin planificación, aunque ya más consolidado hoy día, la comunidad ha estado continuamente luchando por conquistar y mantener servicios básicos y ayudas sociales.

El tercer motivo para afirmar que en la historia de La Carpio se ha dado un gran ciclo de protesta, aunque con diversas etapas, es porque sostenidamente las demandas han sido las mismas, mayoritariamente materiales. Una primera parte de éste ciclo se ubica entre 1993 y 1997. Es un primer momento en el que los habitantes de La Carpio, necesitan negociar con varias instituciones estatales para conquistar y mantener diversos servicios básicos. Es un primer momento más ofensivo que defensivo. Es decir, la iniciativa sale desde la comunidad, las acciones colectivas no son meramente acciones de defensa, sino que son acciones iniciadas por objetivos propios de la comunidad de organizar la vida en los nuevos terrenos. Esto último es muy importante, ya que las fases subsecuentes son eminentemente defensivas, o sea, son acciones que se organizan como respuesta a una acción amenazante de otro actor externo a la comunidad.

Desde el año 1998, las siguientes etapas del ciclo de protesta se caracterizan por haber contado con repertorios de acción defensivos. La organización comunal y los repertorios de acción colectiva se han orientado a defender o retener los avances de procesos que no benefician a la comunidad o que no se negocian con ella. EBI es el ejemplo más claro de esto. Desde el 2007 hacia la actualidad, la comunidad está trabajando por defenderse de la nueva planta de tratamientos de las aguas negras de toda la capital josefina que quiere ser instalada en La Carpio.

Hacia el 2011-2012 según las entrevistas, los líderes sugieren que actualmente se inicia una nueva fase en el ciclo de protesta de La Carpio. Los entrevistados afirman que recientemente un fuerte impulso a la cultura y el trabajo con espacios de socialización más amplios, le está permitiendo a la comunidad volver a tratar de hablar sobre política. La cultura según las entrevistas, está siendo explorado como vía para motivar a los habitantes a volver a involucrarse en la participación política de la comunidad, y poder desencadenar un muy necesario proceso de relevo en los liderazgos juveniles.

### **Efectos experimentados por los repertorios de acción, a lo largo del Ciclo de Protesta**

Para tales efectos se construye el **CUADRO NO. 2** con información sobre los procesos que sufren los repertorios de acción. Se trata de contestar las siguientes interrogantes ¿cómo cambian, se adaptan y difunden las acciones colectivas?, ¿a qué parecen responder éstas transformaciones en La Carpio, así mismo en qué ejemplos concretos se pueden analizar estos elementos en la historia de la comunidad?

**Cuadro. 2 Procesos sufridos por los Repertorios de Acción de La Carpio, en medio de sus Ciclos de Protesta, 1993-2013**

<i><b>Difusión</b></i>	<i><b>Imitación</b></i>	<i><b>Innovación</b></i>	<i><b>Recuperación</b></i>
<p>Numerosos repertorios se practican simultáneamente, cuando la situación a enfrentar se torna más compleja (cuando hay más actores ofensivos y más cosas que perder para la comunidad)</p>	<p>Los repertorios de otros grupos se imitan cuando los líderes no tienen herramientas ni tiempo para organizar estrategias de acción.</p>	<p>Los repertorios se innovan en la Carpio, cuando se combinan dos situaciones: 1. Cuando hay que enfrentar una situación compleja, o sea cuando hay más actores ofensivos y más cosas que perder para la comunidad 2. Cuando el grupo de líderes ha alcanzado una madurez que les permite recuperar repertorios anteriormente exitosos o innovar por otro lado. Esta madurez la han alcanzado los líderes de la Carpio especialmente hacia el 2004, luego de 10 años de ejecución de repertorios de acción en la comunidad.</p>	
<p><b>Ejemplo:</b> Hacia la coyuntura del 2004, por lo complejo de la situación las acciones que se ejecutan son múltiples y simultáneas: cartas, marchas, encuestas, etc.</p>	<p><b>Ejemplo:</b> Para el año de 1998-1999 cuando la comunidad se entera de la inminencia del Relleno, se imitan las acciones colectivas de barrios aledaños, por ejemplo replicar las reuniones que cuentan con la consulta de expertos</p>	<p><b>Ejemplo:</b> Entre el 2001 y el 2004 se da más claro esto. Para éste momento los líderes han trabajado casi diez años juntos y poseen conocimiento de cómo buscar negociar con actores internos y externos. Es en éste episodio que se innova y recuperan antiguos repertorios: se busca recuperar asociaciones como ADIFICA, se practican nuevas acciones como los referéndums boca a boca, etc.</p>	

Estas cuatro características sufridas por las acciones colectivas, se pueden encontrar claramente en los ciclos de protesta de La Carpio. A pesar de que como en el **CUADRO No. 2** se citan ejemplos de momentos precisos en la contienda en los que indudablemente se pueden reconocer las diversas características ninguno de los procesos se da linealmente. Es decir, los actores constantemente enfrentan una situación determinada introduciendo repertorios que innovan la acción colectiva, mientras imitan o difunden viejos repertorios. Sin embargo sí es posible identificar, como se hizo anteriormente, momentos claros en los que se visibilizan etapas claras del ciclo de protesta.

En el caso de La Carpio como comunidad multinacional, los repertorios de acción que se ponen en práctica al principio de la vida política de la misma, inician en gran medida imitando repertorios de acción aprendidos por ejemplo en Nicaragua, o en las zonas rurales de donde provienen los líderes costarricenses. Todos éstos líderes comunales traen experiencias que aportan a la contienda, ya sea porque practicaron o fueron testigos de acciones similares en el lugar en que vivieron antes de llegar a la comunidad.

Es claro que los líderes y lideresas de La Carpio comienzan a innovar y rescatar viejas formas de acciones colectivas en épocas más recientes, dado a la madurez que han ganado en torno a la organización política. Muchos de los líderes viejos se separaron o desmovilizaron cuando se pierde la lucha y entra EBI a La Carpio, por lo que años más tarde cuando es tiempo de revivir el trabajo, retoman e innovan los repertorios de acción. Por eso también hay revitalizaciones y actualizaciones de los repertorios de acción, dado a que o se unieron a la contienda algunos liderazgos, o volvieron a involucrarse líderes que se habían apartado del trabajo organizativo.

Esto apunta a otra precisión que hay que realizar, y es que quizás la mitad de los líderes entrevistados no han estado sostenidamente involucrados activamente en la organización de las acciones colectivas de la comunidad. La participación política es un aspecto fundamental de la vida de los y las entrevistadas, pero en la mayoría de los casos es una práctica pendular: es decir, la vida de los líderes y lideresas oscila siempre entre su vida pública como líderes y la privada como padres, madres, hermanos, etc.

### **Crecimiento en la circulación de la información y la interacción**

Este elemento es quizás el más débil en todo el proceso formativo del ciclo de protesta en La Carpio; éste hecho servirá para entender aún hasta el día de hoy, los retos, fallos y obstáculos en la organización de la participación política de la comunidad. Lo que es peor, el vacío existente en este respecto parece haber marcado de manera importante a la efectividad y calidad organización de La Carpio.

La deficiencia en la comunicación, pero especialmente en la recopilación de la memoria sobre las acciones colectivas y la participación política de la comunidad, son los dos grandes obstáculos que enfrentan los líderes y lideresas entrevistados, para motivar el nacimiento de nuevos liderazgos. El Sr. Carlos Sandoval<sup>18</sup> ya ha apuntado la relevancia de que las comunidades trabajen los registros narrativos de sus luchas, ya que éste proceso contribuye a que los actores se reconozcan como sujetos políticos, con una historia en común, con sus conquistas y derrotas. Ese reconocimiento además podría aportar a los procesos de protesta, ya que permitiría registrar y agregar conocimiento y sabiduría a los repertorios de acción, además de fortalecer el sentido de pertenencia comunal, para cohesionar a los habitantes tras una meta en común.

La creación y fortalecimiento de las nuevas maneras de organizarse dentro de la comunidad y el aumento en el flujo de la información y comunicación entre actores tanto dentro como fuera a La Carpio, fue severamente golpeado por la situación de violencia que vivió la comunidad en el año 2004. La violencia y el miedo que se generó en ese episodio apartaron de las nuevas organizaciones a viejos y potenciales líderes. En términos de memoria y narrativa comunal, los acontecimientos del 2004 afectaron las posibilidades de hablar sobre política en la comunidad, contribuyendo a que se olviden muchas conquistas de la participación política de la comunidad.

La desmovilización del ciclo de protesta se puede dar por varias razones: por desgaste, al incrementarse los riesgos que enfrentan los actores; por los altos costos personales de involucrarse en participación política; por desilusión; o la frustración entre liderazgos, entre otros. Todos estos elementos se pueden registrar entre los recuentos realizados por los líderes, a lo largo de su participación comunal; los riesgos, la frustración y la desilusión la viven prácticamente desde las primeras luchas que enfrentaron en 1993. En éste sentido, no cabe duda de qué manera lo sucedido en el 2004 cercena el proceso de contienda, eleva los riesgos y costos personales de permanecer en el trabajo desde la comunidad; así como también implica importantes retrocesos en términos de la memoria histórica de la contienda.

Además de lo anterior, la teoría de SydneyTarrow sugiere la posible existencia en esta fase de violencia e institucionalización del ciclo de protesta.<sup>19</sup> Como ya se ha argumentado hasta ahora, esto es completamente aplicable a lo que sucede en La Carpio. Como ya se revisó ya la comunidad había

---

18 *Entrevista Semi-estructurada Personal.* Sr. Carlos Sandoval. Viernes 08 de septiembre, 2pm IIS.

19 Tarrow, Sydney. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics.* Óp. cit.

desarrollado tempranamente fases de institucionalización de la contienda, mucho antes de que el ciclo se encontrara desgastado. El problema con éste punto es que el proceso de "institucionalización de la protesta" se había cooptado por la compra de líderes y voluntades que realizó EBI y que implicaba el clientelismo con la Municipalidad de San José. Por lo que en momentos avanzados del ciclo de protesta, la comunidad perdió sus espacios "institucionalizados" de lucha, implicando esto un obstáculo importante para la organización de la protesta y los repertorios de acción.

Los comités y asociaciones de desarrollo que surgen posteriormente son respuesta a lo anterior, de alguna manera suplen una necesidad pero sin lograr compensar el vacío de perder dos instituciones importantes de organización comunal y participación política. Hay que recordar que no tener una figura comunal legal entre 1998 y el 2004, implicó para los líderes de La Carpio que instituciones estatales como el Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes, y los medios de comunicación, entre otros, no prestaran atención o aceptaran negociar con los líderes disidentes.

Violencia e institucionalización son las dos características de un ciclo en agotamiento según Tarrow. Es interesante que ambos elementos sean identificables, como las situaciones que el Estado costarricense aplicó a la comunidad hacia el 2004. No solamente se creó una situación de miedo y caos con el enfrentamiento policial, sino que se institucionalizó la protesta en la figura de CODECA en el 2006. CODECA es un producto híbrido entre lo que la comunidad aspiraba y lo que el Gobierno de Costa Rica quería para La Carpio. La comunidad, y el entonces mediador de la Defensoría de los Habitantes, el Sr. Álvaro Paniagua, querían construir una Junta Pro-Desarrollo de La Carpio, un ente más horizontal con comisiones y no con una jerarquía vertical. Sin embargo, los líderes ceden luego de casi 3 años de negociaciones a crear un ente más rígido que administre el fideicomiso que paga el relleno por funcionar. Este anterior proceso de institucionalización "negociado" es violento también. CODECA como institucionalización de la contienda sin lugar a dudas desmovilizó grandemente a la comunidad, creando un sentimiento de cierre a medias de una situación compleja. Como respuesta a los casi 8 años de tensión con EBI, CODECA solamente vino a resolver un problema: el manejo del dinero que entra por el funcionamiento del Relleno de Basura. Quedó sin resolver entre otros: La legitimación del liderazgo (especialmente del nicaragüense) en La Carpio, la necesidad de una entidad política legalmente reconocida, la resolución de los reclamos sobre compra de voluntades, el cese a la persecución de los involucrados en la manifestación del 2004, la titulación de los terrenos prometidos desde la inauguración del Relleno, y un largo listado de promesas realizadas por EBI al momento de la instalación de la empresa.

## ¿La Cultura, nuevo repertorio de acción colectiva?

Un nuevo estadio del ciclo de protesta parece estarse conformando hacia el año 2012. Si bien cuenta con casi diez años de existir, hoy por hoy luego de la huella que dejó el 2004 en la comunidad, los comités culturales han sido una vía para volver a tratar de hablar de política, y para estimular a que la comunidad vuelva a permitirse a hablar de un tipo de política diferente. Existen dos agrupaciones: el comité sociocultural asociado a CODECA, y el comité cultural un grupo independiente de líderes que busca organizarse independientemente del comité central. Los líderes entrevistados para ésta investigación no dejaron de trabajar en la participación política desde la comunidad, pero con el paso del tiempo comenzaron a reconocer que muchos vecinos y vecinas, y algunos líderes también asociaban el participar en política, con la violencia del 2004. Estos espacios culturales coordinan momentos de socialización claves en la vida de la comunidad: organizan la fiesta de la Purísima en diciembre de cada año, las celebraciones del día de la madre, del niño, organizan visitas a Museos, trabajan con la Escuela, fomentan la enseñanza de la danza y el teatro, especialmente de los bailes folclóricos nicaragüenses y costarricenses, trabajan por hablar de tolerancia, la solidaridad y la necesidad del trabajo en conjunto.

Quizás la evidencia más importante del nuevo rol político además de cultural, que comenzó a tomar el comité sociocultural, fue su participación en el censo del año 2011. Hoy ambos el comité socio cultural de La Carpio y el comité cultural, siguen siendo prueba de que la cultura y la recreación han sido los nuevos repertorios de acción a los que recurren los líderes comunales para organizar la participación de los habitantes.

### **Los detonadores de la protesta**

#### 1. El tema de los servicios básicos como articulador de los ciclos de protesta en la comunidad

El proceso por conquistar diversos servicios básicos en la comunidad, es un importante antecedente de las acciones colectivas realizadas a la llegada del Relleno de Basura. Los servicios básicos del agua, la educación, el transporte y la luz son los principales articuladores de la lucha en las primeras etapas del desarrollo del ciclo de protesta en La Carpio. Lo importante de ésta demanda con referente al ciclo de protesta, es que en torno a la conquista de servicios básicos se ejecutaron repertorios de acción y se desencadenaron acciones colectivas que darían madurez y experiencia a los líderes, para afrontar más adelante la situación con EBI. Algunas cosas que la comunidad ganó al luchar por esta causa fue: que se facilitó la capacidad organizativa pues el tema articulaba a grandes agrupaciones de personas sin importar

sus ideologías o su proveniencia, se pusieron en práctica los antecedentes de todas las organizaciones comunales, en la forma de comités para traer el agua y la luz a la comunidad y negociar exitosamente con instituciones estatales, se reclutaron y formaron líderes en la marcha, que serán claves más adelante en el episodio del relleno de basura, entre otros.

Este primer momento del ciclo fue bastante exitoso, en el sentido de que la comunidad pudo negociar con entes como el AyA y el ICE sin contar con representación de alguna organización comunal aglutinadora de la comunidad. Esta fase además, sentó precedentes para la manera en que la comunidad busca acercarse a negociar con entidades privadas y estatales: la negociación, que es clave para la comunidad, antes de cualquier movilización o visibilización. Lo anterior es de gran importancia para tender a La Carpio, así como para interpretar su historia más adelante.

## *2. El tema de la titulación de los terrenos como articulador de los ciclos de protesta en la comunidad*

La titulación de los terrenos es sin duda otra demanda material de gran peso desde la fundación de la comunidad. Después de la conquista de los principales servicios básicos, los líderes y lideresas de La Carpio fijaron sus metas en la conquista de la titulación del asentamiento. La centralidad de éste objetivo permite entender también que si bien había oposición al relleno. Todos los líderes entrevistados reconocieron que la promesa de por fin alcanzar la titulación, mencionada según los entrevistados por el ex-presidente Miguel Ángel Rodríguez en la apertura del Relleno, hizo que muchos que se oponían aceptaran al relleno por la promesa de ver el sueño hacerse realidad. Según el cura párroco de la iglesia católica Rodríguez habría dicho en la inauguración del botadero: “y ahí dijo: ésta comunidad no ha sido tonta, porque ha aceptado el botadero a cambio de la titulación de las tierras”<sup>20</sup>.

Empero el tema de la titulación no es un catalizador exclusivo únicamente al ciclo de protesta relativo al Relleno de Basura, sino que fue una demanda que estaba movilizando a la comunidad años antes, es quizás la demanda que más moviliza y que más ha estimulado repertorios de acción desde la organización comunal, para buscar negociar que se dé el proceso de titulación. Según investigaciones del Sr. Álvaro Paniagua,<sup>21</sup> ya en agosto

---

20 *Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sr. Ernesto Ibarra. Martes 30 de Octubre, 4pm.

21 PANIAGUA, Álvaro. *Asentamientos en Precario, Derecho a la Protesta y Represión Estatal: El caso de La Carpio*. [Trabajo Final de Graduación en Sistema de Estudios de Posgrado Maestría en Derechos Humanos]. San José: Universidad Estatal a Distancia, 2004. p. 46.

de 1995 luego de una fuerte protesta que realizó la comunidad de La Carpio, jefes del Ministerio de Vivienda habían expresado la necesidad de resolver el problema de la titulación. Para la década de los noventa, el problema tenía que ver con la pertenencia del terreno y la necesidad de que la Caja del Seguro Social (CCSS) vendiera las tierras al IMAS para que éste se pudiera titular. En 1997 se dio la venta y aun así no se dio inicio a la titulación. El Sr. Paniagua ha analizado de manera más completa la historia de la titulación de los terrenos de la comunidad. Para él, los hechos del 2004 acumulan entonces casi 10 años en que la titulación se había estado "gestionando" entre el IMAS y el MIVAH sin éxito. Según en su tesis de maestría el Sr. Paniagua afirma que en los siguientes diez años:

*"Como puede observarse las autoridades...no presentan una propuesta concreta para emprender el proceso de lotificación y titulación de La Carpio. De hecho evaden la responsabilidad directa... y supeditan indeterminadamente el proceso de titulación a que se den "condiciones" (ideales), inclusive condicionan la intervención trasladándole la parte de la responsabilidad a la comunidad; sin embargo, tampoco dan cuenta de las acciones que están realizando, aunque fuere separadamente en dirección a la consecución de las condiciones requeridas"<sup>22</sup>.*

Este fallo en dar respuesta sobre el tema, hace que la titulación como demanda sea uno de los principales potenciadores del ciclo de protesta.

### 3. El tema de la infraestructura como articulador de las acciones colectivas en la comunidad

El tema de la infraestructura es quizás una de las demandas más inesperadas que se desprenden de las entrevistas. Con frecuencia en las entrevistas los líderes mencionaron de qué manera conquistar mejores condiciones habitacionales y comunales reiteradamente concentró esfuerzos desde la participación política de cada sector. Además de esto, Amílcar agregó que también esta necesidad ha sido una vía para que la Municipalidad de San José se relacione con La Carpio, y mantenga vínculos clientelares. A pesar de que ambas demandas tiene que ver con el ordenamiento barrial, esta demanda se diferencia de la demanda de la titulación, en que tiene que ver con necesidades más inmediatas y en una escala micro: tiene que ver con la limpieza de la comunidad, con la creación de calles y la instalación de cunetas, etc. Al preguntársele a Jhonny Araya porqué la infraestructura es tan preponderante a la organización de la comunidad, el líder contesta que mejorar la infraestructura facilita que la comunidad goce de otros servicios básicos como la educación. El agregó que,

---

22 *Ibíd.* p. 50.

*"si hay algo horrible es estar caminando por los barriales, ver a los chiquillos que van para la escuela y tal vez se pegan un tropezón y se ensuciaron todos y tienen que devolverse a la casa a cambiarse, o no van a la escuela por eso"*<sup>23</sup>.

#### 4. El tema del fideicomiso como articulador de los ciclos de protesta en la comunidad

Luego de revisar los anteriores detonantes de las luchas de la comunidad, es claro porqué el tema del fideicomiso también es central. El dinero que genera la actividad del botadero de basura crea un fondo mediante el cual sectores y comunidad, puedan gestionar proyectos de interés social de La Carpio. La dificultad de que se regularizara la entrada de éste fideicomiso, fue claramente uno de los aspectos que detonó el momento más álgido del ciclo de protesta en la comunidad. Para el Sr. Paniagua, EBI reiteradas veces trató de cesar el pago del fideicomiso a la comunidad, y en las negociaciones siguientes al 2004 la dificultad estribó en que *"No se (conocía) ningún documento escrito, excepto lo anotado en los reportajes periodísticos; es decir, que el cumplimiento de los compromisos (era) un asunto de orden moral más que legal"*<sup>24</sup>.

En los dos documentos principales en los que se autoriza el funcionamiento del relleno, no se dispuso algún acuerdo sobre el fideicomiso. Estos documentos eran la *"Carta de Intenciones"* firmada por la Municipalidad de San José y las Empresas Berthier EBI de Costa Rica S.A., el 19 de febrero del 2000, y el *"Contrato administrativo para el servicio de disposición final y tratamiento de desechos sólidos, producidos en el cantón de San José"* firmado el 31 de mayo del 2001. El tema del fideicomiso motivó protestas importantes entre el 2001 y el 2004. Para el Sr. Paniagua éste fue uno de los principales puntos sobre el que la Defensoría se propuso mediar luego del 2004.<sup>25</sup> Si bien éste detonante no ha movilizó a la comunidad tanto como los anteriores tres, lo cierto es que es central al momento más tenso del ciclo de protesta por ende debe quedar registrado como una demanda importante entre los líderes entrevistados.

Sobre las demandas que han estimulado la protesta en la comunidad, es latente que las reivindicaciones han sido eminentemente materiales. Han estado asociadas a la conquista y la protección de servicios básicos, y en muchos casos la lucha por ver que se materialicen las "promesas" de desarrollo

---

23 *Entrevista Semi-estructurada Personal.* Sr. Jhonny. Lunes 01 de Octubre, 10 am.

24 PANIAGUA, Álvaro. Óp. cit. p. 52.

25 *Íd.*

que ex-presidentes, ministros, alcaldes y empresarios le han hecho a la comunidad. El engaño y poca receptividad por parte de las autoridades ha sido tal, que sin duda la comunidad ha optado en repetidas ocasiones por hacer uso de repertorios de acción que visibilicen la voz de la comunidad: mediante manifestaciones y bloqueos. Pero lo que es más evidente del estudio realizado en ésta investigación, es la sostenida e importante labor de negociación que ha buscado establecer La Carpio con las autoridades. La negociación es el principal objetivo de los repertorios de acción de la comunidad, especialmente luego del 2004 cuando se generaliza el miedo a que se repita la represión.

## **REFLEXIONES FINALES**

Al principio de ésta investigación se realizaba la siguiente pregunta: ¿Qué formas de acción colectiva ejecuta la comunidad, para buscar tener injerencia en un espacio de toma de decisiones? Dicho cuestionamiento ha tratado de ser contestado, mediante el análisis diversas formas de participación política, específicamente de acción colectiva realizadas por la comunidad de La Carpio, de manera tal que ésta pueda optar por tener injerencia en la toma de decisiones con relación a la pugna por el Botadero de Basura.

Con respecto al origen y los antecedentes de la acción colectiva en la comunidad, la conclusión más importante que se puede mencionar, es la existencia de dos grandes objetivos de las acciones que realizó La Carpio entre 1993 y el 2013. Estos objetivos son: negociar y dialogar tanto a lo interno como a lo externo de la comunidad. Es evidente desde la fundación de la comunidad hasta la actualidad, la preponderancia del diálogo, como primer y más importante objetivo de cualquier acción colectiva. La razón es clara: en la década de los noventas el diálogo y la negociación que fueron capaces de sostener con instituciones estatales como el AyA y el ICE, permitieron que se conquistaran y se asegurara la resolución de necesidades básicas, tanto en término de servicios (agua, luz, salud, educación), como en términos de infraestructura y organización barrial.

De esta manera de actuar La Carpio obtiene básicamente una conquista comunal de gran importancia: la articulación de organizaciones comunales, tanto a nivel sectorial como comunal. Empero, de esta conquista nacen otras tensiones: el peligro de la cooptación y corrupción de estos espacios, que sin duda llega a suceder, especialmente a los albores de la instalación del botadero de basura. A su vez, por la situación de corrupción que se da en las organizaciones comunales en el contexto de la negociación del botadero, es que la comunidad adopta un nuevo y vigente objetivo de las acciones colectivas que realiza: propiciar siempre que se pueda espacios horizontales, democráticos e inclusivos de las mujeres, los migrantes y demás grupos comunales.

Adicionalmente, mediante éste análisis se ha logrado constatar varios elementos fundamentales en la idiosincrasia organizativa de la comunidad. Por un lado, la organización de la participación política en La Carpio constituye una serie de procesos y acciones orientadas a la autogestión. Como ya se mencionó, la tendencia de la comunidad a buscar primeramente vías de diálogo y negociación, es clave para alcanzar metas en común. Sin embargo, la movilización comunitaria y la visibilización de la protesta, resultan ser maneras de presionar una vez que no se ha podido gestar o sostener el diálogo.

En definitiva, los repertorios de acción colectiva dieron los siguientes resultados concretos: se generó presión a los interlocutores de la comunidad, para procurar diálogo. Se conquistó la posibilidad de poseer arbitraje de la Defensoría de los Habitantes, que jugó un rol importante la historia de la comunidad. Se generó mucha experiencia política, sobre las acciones que la comunidad procura replicar o no, para lograr ser tomados en cuenta en decisiones a futuro, que lleguen a impactar a la ciudadela. Los repertorios de acción han permitido la lucha sostenida por mantener las conquistas sociales (agua, luz, entre otros).

Para entender mejor éstos elementos, se ha analizado a los protagonistas, es decir, los encargados de liderar los procesos de participación en la comunidad. Según la investigación, los entrevistados son un grupo representativo, de las principales generaciones de líderes de la comunidad. Este grupo se caracteriza por ser bi-nacional, por contar con una proporción equitativa de líderes hombres y mujeres, por contar con estudios básicos y con experiencia política. Todos estos factores dan elementos para entender, por qué La Carpio es un caso tan atípico, en términos de organización y participación política.

Los líderes y lideresas costarricenses proceden, principalmente, de zonas rurales de Costa Rica, mientras que los nicaragüenses en su mayoría, de ciudades cercanas a la capital de Nicaragua. Todos los entrevistados y entrevistadas cuentan al menos, con estudios en educación media. Una gran mayoría de los líderes costarricenses reportan experiencias de formación política y liderazgo, previo a su llegada a La Carpio. Esta formación está basada especialmente en cooperativas, asociaciones de desarrollo y organizaciones comunales. Mientras tanto, los nicaragüenses reportan en su mayoría haber estado involucrados con sindicatos y partidos políticos en su país de origen. Esta "socialización sandinista" de los pobladores de origen nicaragüense, dota de herramientas y experiencias organizativas muy relevante, para la vida política de La Carpio. Hacia finales de los noventa, organizaciones estatales y fundaciones privadas como Fuprovi,

han promovido la formación política y el intercambio de experiencias latinoamericanas, que han permitido a varios líderes de La Carpio continuar su capacitación, en términos de organización y liderazgo.

Estos elementos resultan en una interesante y dinámica cultura política de la comunidad, que sin duda genera tensiones en las formas de hacer y las visiones de mundo sobre las acciones colectivas que se realizan, pero principalmente, hacen que la comunidad sea hasta el día de hoy, una de las ciudades mejor organizadas y cuyo historial de movilización es atípico a otras ciudades nacionales.

La mujer en la participación política comunitaria es clave. Estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y los censos del 2000 y el 2012, dan cuenta de que los hombres de La Carpio se ocupan en trabajos de construcción, muchos son maestros de obras, capataces, entre otros. Tanto para hombres y mujeres nicaragüenses, el número de horas laborado por semana en general es alto, con jornadas de entre 12 y 16 horas diarias en La Carpio<sup>26</sup>. Por la naturaleza de su trabajo, los hombres se ocupan durante la mayor parte del día, por lo que las reuniones de las organizaciones procuran llevarse a cabo en las tardes y noches, para que los hombres puedan participar. Durante el día, la mujer tiene un papel fundamental en la difusión de la información de las actividades, en la organización y movilización de la comunidad.

Sobre actores externos a La Carpio, queda claro, luego de la investigación, la manera dudosa en que actúa una red estatal y privada, en la negociación de políticas públicas como la disposición de los desechos sólidos. Este proceso ayuda a comprender mejor los hechos y los obstáculos que tiene la acción colectiva de la comunidad, para negociar y hacerse escuchar. La Defensoría de los Habitantes fue clave en señalar y dilucidar de qué manera La Carpio ha sido presionada y estimulada a movilizarse, para poner un fin a la postergación del cumplimiento de las promesas hechas por el Estado costarricense y EBI.

Sobre los repertorios de acción, quedan claramente definidas tres fases de acción colectiva. Una primera fase (1998-2000), en donde las acciones que se realizan son eminentemente defensivas y puntales. Una segunda fase (2001-2003) en la cual se vive entre desilusión y tensión y una fase final, cuatro años luego de la instalación del Botadero, en el cual se da el enfrentamiento entre la comunidad, EBI y los demás entes públicos.

---

26 SANDOVAL, Carlos. *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Óp. cit.

Las tres fases dan cuenta de una amplia gama de acciones: volanteo, reuniones asiduas, cabildeo, encuestas casa por casa, redacción de cartas, movilizaciones dentro y fuera de la comunidad, entre otros. Las acciones se realizan de manera simultánea. Todas las acciones son entendidas por los líderes como vías complementarias de evidenciar un descontento o una necesidad. Mientras algunos líderes organizan reuniones con vecinos por ejemplo, otros coordinan una movilización hacia alguna institución estatal para llevar un pliego de peticiones.

Manifestarse nunca ha sido una decisión fácil de tomar para los líderes, especialmente luego del 2004. La narración de los entrevistados permite entrever que siempre existió un miedo a ser tachados de "revoltosos", por el hecho de realizar una marcha o un bloqueo.

La inmediatez y la poca claridad de la situación en que se instala el Botadero de Basura, socava la posibilidad de que se sedimenten aprendizajes. Entre el 2000 y 2004 hay que recordar que EBI trabajó sin tener que negociar directamente con la comunidad, ya que los comités y asociaciones barriales estaban comenzando a levantarse. Los repertorios de acción de ésta fase son menos multitudinarios, y que se enfocan en formar los liderazgos de los sectores y trabajar por fiscalizar el funcionamiento del relleno sanitario.

En definitiva, será el enfrentamiento en el año 2004, el cuál realmente tendrá serias repercusiones materiales y psicológicas en torno a la participación política de la comunidad. Las acciones emprendidas en ésta tercera fase organizativa, son la culminación de un proceso de más de una década de organización comunal, donde la mitad de ese tiempo había estado levantando descontento por la cooptación de liderazgos y la anulación de la voz de la comunidad, ante instancias estatales y privadas. Es sólo ante ésta molestia acumulada, que la comunidad no encuentra más salida que realizar el bloqueo de Mayo del 2004. El año transcurrió entre: una, la masiva visibilización de la comunidad mediante marchas, hacia Casa Presidencial, el Ministerio de Salud, la Municipalidad, EBI, entre otros.

Al tratar de entender, coyunturalmente, los procesos en que se inscriben esas acciones y la participación política de la comunidad, ha quedado en evidencia la existencia de un gran ciclo de protesta en La Carpio. Lo anterior se puede argumentar mediante tres razones diferentes. En primer lugar, por ser un lugar donde convergen tantos intereses La Carpio parece siempre estar en medio siempre de alguna lucha de intereses constante, lo que facilita que una lucha esté siempre conectada con las subsecuentes. En segundo lugar, por haber sido en principio un asentamiento informal, la comunidad ha estado continuamente luchando por conquistar y mantener servicios básicos y ayudas sociales. En tercer lugar, las demandas que han detonado las diversas fases del ciclo de

protesta, han sido sostenidamente las mismas, mayoritariamente de naturaleza material.

Las reivindicaciones que han alimentado el ciclo de contienda en La Carpio, han estado asociadas a la conquista y la protección de servicios básicos y en muchos casos la lucha por ver que se materialicen las “promesas” de desarrollo que ex-presidentes, ministros, alcaldes y empresarios le han hecho a la comunidad. Las demandas registradas en la narrativa de los entrevistados han sido, principalmente, cuatro: la demandas por los servicios básicos, la demanda por la infraestructura, la titulación y el fideicomiso. Estas demandas se han registrado simultáneamente en las diversas fases de la contienda y estas seguirán siendo motivo de enfrentamiento y movilización, hasta que sean resueltas por las instituciones pertinentes, tal y como lo ha solicitado la comunidad desde hace casi dos décadas.

Adicionalmente a éstas precisiones, la investigación propuso elementos para reconocer procesos de aceleración que corresponde a mediados de los noventa aproximadamente) y posterior desgaste correspondiente a los años entre el 2005 y el 2007) del ciclo de protesta en La Carpio.

En la primera fase, la estimulación del ciclo reporta diversos efectos sobre los repertorios de acción: éstos se innovan, se difunden, se recuperan o se imitan. Se han dado ejemplos para constatar en qué medida los líderes de La Carpio reportan haber experimentado éstos procesos en el ciclo de protesta.

La segunda fase de desgaste es más clara, en tanto se reconstruye lo vivido en La Carpio en el 2004. Esta fase del ciclo experimenta momentos de frustración y la desilusión, así como de violencia y represión, que suponen importante momento en el que se desmoviliza la comunidad. Los procesos de información e interacción fueron violentados en La Carpio, por la represión que sufre la comunidad hacia el 2004. Esta situación supone un importante reto y obstáculo para la organización comunal: el poco registro narrativo de la lucha y la memoria comunal, dificulta que la comunidad pueda avanzar hacia su auto-reconocimiento como sujeto político.

Además, si bien la violencia física y psicológica ha desmovilizado un tanto a la comunidad, lo cierto es que la institucionalización de los conflictos, también se ha dado de manera violenta. CODECA es resultado de una negociación junto con la Defensoría de los Habitantes, en la cual no se alcanzan las peticiones solicitadas por La Carpio. Los líderes y lideresas abogaron por un ente horizontal, por una Junta de Comisiones comunales. Al no encontrar manera de conquistar este objetivo, se ven forzadas a aceptar la figura de CODECA, un ente jerárquico que administrará únicamente el dinero que paga el botadero por funcionar en la comunidad.

Lo anterior subraya la poca efectividad, en términos organizativos, que ha tenido CODECA para dar respuesta a las demandas por las que la comunidad ha trabajado a lo largo de veinte años. CODECA nació bajo la apariencia de ser un vehículo para la participación política. Sobre éste elemento, queda una pregunta a contestar en futuras exploraciones: ¿los procesos de institucionalización de los conflictos en Costa Rica, desmovilizan y neutralizan la pluralidad de voces de comunidades como La Carpio? ¿Es este un efecto secundario de la manera en que se resuelven conflictos en el país o ha sido diseñado desde las legislaciones, para la mediación de los conflictos?

Como ya se señaló, lo más costoso de éste episodio y una importante conclusión que se puede ofrecer a la comunidad a partir de ésta investigación, es que esta fase tuvo importantes repercusiones en la memoria histórica de la organización política de la comunidad. Hoy por hoy los líderes de La Carpio tienen claro que hay un grave vacío y un temor a recordar las luchas de la organización política de la comunidad. La cultura entonces está siendo abordada de una manera innovadora, como un portillo para devolverle confianza a la comunidad, en las posibilidades de la articulación comunal.

Un elemento interesante en el caso de La Carpio, es la manera en que el discurso reivindicativo madura en la etapa de desgaste del ciclo de protesta. En el discurso de los líderes entrevistados, se comienzan a registrar justificaciones post-materiales, sobre el por qué manifestarse y participar políticamente. Los y las líderes carpeños comienzan a mencionar la necesidad de luchar por sus derechos, como ciudadanos del país, como comunidad de familias mixtas (costarricenses y nicaragüenses) residentes; hablan además del derecho a ser escuchados y ser reconocidos como sujetos políticos.

Otras preguntas finales que se desprenden del presente estudio y que quedan sugeridas para posibles futuras investigaciones, son dos: ¿Qué rol juegan hoy en día las demandas vinculadas a la reproducción de la vida, en la estimulación de la organización de otros ciclos de protesta tanto de nacionales, como extranjeros?, finalmente con referencia a La Carpio, además de la extensa participación política que caracteriza a la comunidad, ¿de qué manera las relaciones clientelares, tanto con instituciones privadas como públicas, han sido validadas como vías alternativas de negociación?

### **Reflexión Metodológica: aplicabilidad y utilidad de los conceptos**

La complejidad del objeto de estudio representó una tarea ardua en dos sentidos: primeramente, era necesario crear un marco teórico que permitiera registrar la creatividad y el rango de posibilidades en las acciones colectivas que un grupo de actores, para buscar tener injerencia en la toma

de decisiones. Seguidamente a encontrar un lente teórico pertinente, fue necesario diseñar una "caja de herramientas" metodológicas, que pudieran ser capaces de recopilar la diversidad y la complejidad de las fuentes. A continuación se comparten algunas reflexiones sobre dicho proceso de reflexión teórico-metodológica.

En términos teóricos, el proceso comenzó con trabajo de campo: ir a la comunidad, comenzar a recopilar fuentes para corroborar desde de qué óptica teórica se podrían brindar análisis sobre lo que sucede en la comunidad. Meses previos a iniciar el trabajo de campo, en las aulas de clase y en el trabajo a solas había quedado claro que la teoría básica de "participación política" no era suficiente para explicar los fenómenos que se estaban dando en la comunidad. La posibilidad del error siempre está presente, es decir, el error de querer moldear la "realidad" que se mira a la luz de la teoría escogida para la investigación, en lugar de acomodar la perspectiva teórica a la luz de los eventos que el investigador observa.

Por tal razón, al retomar la teoría disponible en sociología política sobre movimientos sociales, se dinamizaron las categorías de participación política para poder recopilar elementos de cotidianidad, elementos emocionales sobre las motivaciones para movilizarse como grupo, entre otros. De esta manera, la investigación apostó por realizar un puente entre dos posturas teóricas: la teoría sobre movimientos sociales (que detallaría elementos como repertorios de acción, tipo de acción colectiva, ámbito de repercusión de la acción), complementando el análisis estructural que se puede obtener del uso de la categoría de participación política. Esencialmente la justificación se basaba en que las acciones colectivas realizadas por la comunidad, desde los niveles más cotidianos y privados hasta los más asamblearios, estaban orientados a influir en procesos de toma de decisiones, y a ser utilizadas como vías para abrir espacios de participación política.

La riqueza de las fuentes y la complejidad del tema hicieron necesaria la configuración de un trabajo de campo extendido, basados en tres principios:

- *Presencia*: Lo más importante que había que lograr para la investigación, era ganar la confianza de los líderes y lideresas. La Carpio es una comunidad que ha sido objeto de estudio por muchos investigadores, ONGs, Fundaciones, entre otros.
- *Escucha*: Una vez que se pudiera ir conquistando el derecho a estar en la comunidad, lo siguiente fue emprender horas tras horas de escucha. Las fuentes primordiales de la investigación serían los testimonios de los entrevistados y entrevistadas, y siendo una investigación que cubriría dos décadas, las preguntas suscitarían conversaciones de no menos de una hora.

- *Prueba y error de instrumentos:* Ante la complejidad del tema, y el espacio temporal que se debía reconstruir para la investigación, fue necesario una y otra vez probar esquemas de entrevistas que pudieran ser flexibles, pero a su vez que permitieran recordarle al investigador qué puntos eran claves, y qué temas no podían ser evadidos. Es un espacio de seis meses se probaron alrededor de 5 modelos de entrevista semi-estructurada, hasta lograr encontrar una que fuera lo suficientemente flexible para ser utilizada con todos los líderes y lideresas. Además de ello, fue necesario diseñar una para los expertos que serían entrevistados, y para las entrevistas grupales que se comenzaron a dar. Varios líderes expresaron su interés de conversar con otros los temas que la investigación tocaba, por tanto se tuvo que reaccionar ante la oferta y configurar un listado de preguntas que funcionara para la discusión y permitiera recopilar varios testimonios a la vez. Al final de este documento, se incluyen 3 ejemplos de modelos de entrevista realizados.

La fuente oral es rica y también lo son las posibilidades de interpretación, sin embargo el investigador también se enfrenta ante el dolor y la tensión que supone recordar momentos difíciles, como los enfrentamientos del 2004. Gracias a que el trabajo de presencia se había realizado con constancia y determinación, se pudieron abordar momentos de dolor para los entrevistados, sin perder la oportunidad de recopilar esa arista de los testimonios.

Al haber concluido la investigación, no quedan dudas de la aplicabilidad y la gran versatilidad de la teoría utilizada. Se lograron proponer no solamente interpretaciones y reconstrucciones sobre el contexto de la lucha comunal, sino que el último capítulo permite sacar conclusiones sobre los aprendizajes y retos que supone para los líderes y lideresas, el tener dos décadas de movilización. Este capítulo en especial, es una evidencia de la riqueza de la interpretación teórica, pero también es una importante devolución para los tejidos organizativos de La Carpio.

Entre los retos teóricos que podrían mencionarse como conclusión, queda el poder dilucidar con mayor precisión lo que sucede en términos del proceso de toma de decisiones a nivel gubernamental, además sigue siendo necesario crear un análisis sobre el rol del clientelismo en contextos como el de La Carpio. Así mismo, un muy interesante y fecundo objeto de estudio podría ser el de analizar más la configuración de la cultura política de la comunidad, entre otros.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo. "Introducción: Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos". En: ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo (ed.). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus – ICANH, 2010.

CAMPOS, Rodrigo. *Incidencia del medio social y físico sobre las infracciones a las leyes nacionales en La Carpía durante 2002-2004*. [Diseño de tesis, Departamento de Sociología, Universidad de Costa Rica]. San José: Universidad de Costa Rica, 2004.

CORNWALL, Andrea. "Spaces for transformation? Reflection on issues of power and difference in participation in development" En: HICKEY, Samuel y MORGAN, Giles. *Participation: From Tyranny to Transformation. Exploring New Approaches to Participation in Development*. New York: Zed Books, 2004.

DAGNINO, Evelina. "Culture, Citizenship and Democracy". En: ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo (ed.). *Culture of Politics, Politics of Culture. Re-visioning Latin American Social Movements*. Oxford, Colorado: West view Press, 1998.

HICKEY, Samuel y MORGAN, Giles. *Participation: From Tyranny to Transformation. Exploring New Approaches to Participation in Development*. New York: Zed Books, 2004.

INGLEHART, R. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Stiles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

INGLEHART, R. *Modernization and Post modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

MORALES, Abelardo y PÉREZ, Mariam. *Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José*. San José: FUPROVI, 2004.

PANIAGUA, Álvaro. *Asentamientos en Precario, Derecho a la Protesta y Represión Estatal: El caso de La Carpía*. [Trabajo Final de Graduación en Sistema de Estudios de Posgrado Maestría en Derechos Humanos]. San José: Universidad Estatal a Distancia, 2004.

RAMÍREZ BOZA, Mario. "Geopolítica de la Crisis en la Gestión de los Desechos Sólidos Domésticos (Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 1950-2005)".

*Revista de Ciencias Sociales*. San José: Universidad de Costa Rica. 2005. Año III-IV, N° 109-110.

SANDOVAL, Carlos. *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Documentos IIS, UCR. San José: Universidad de Costa Rica, 2005. pp. 1-15

SANDOVAL, Carlos. *Un País Fragmentado: La Carpio comunidad, cultura y política*. 1ra ed. Instituto de Investigaciones Sociales, San José: Editorial UCR, 2010.

TARROW, Sydney. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. 2da ed. New York: Cambridge University Press, 1998.

TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1986.

TILLY, Charles. *The Contentious French*. Cambridge, Massachusetts y London: Harvard University Press, 1978.

#### **ENTREVISTAS CITADAS:**

*Entrevista Semi-estructurada grupal*. Sres. Enoch, María, Cándida, Gloria, y Naíma. Sábado 15 de Octubre, 2011, 3pm.

*Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sr. Jhonny. Lunes 01 de Octubre, 10 am.

*Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sr. Álvaro Paniagua. Viernes 19 de Octubre, 9:30am.

*Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sr. Carlos Sandoval. Viernes 08 de septiembre, 2pm IIS.

*Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sr. Ernesto Ibarra. Martes 30 de Octubre, 4pm.

*Entrevista Semi-estructurada Personal*. Sra. Gloria. Miércoles 8 de agosto 10 am & Miércoles 22 de agosto 10am.

# **LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROMOCIÓN Y REPITENCIA EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, COSTA RICA**

## **PUBLIC POLICY PROMOTION AND REPETITION IN SECONDARY EDUCATION, COSTA RICA**

**Allan Abarca Rodríguez**

Correo electrónico:  
allan.abarca@ucr.ac.cr

Especialista en políticas públicas, catedrático, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.

**Ana Catalina Picado Campos**

Correo electrónico:  
anacatalina.picado@ucr.ac.cr

Politóloga, docente de la Escuela de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.

Recibido 06/08/2013 – Aceptado 31/10/13

### **Resumen**

El Ministerio de Educación Pública (MEP) decidió modificar el sistema de promoción escolar en secundaria, lo que ha constituido una de las decisiones más controversiales en política pública educativa de los últimos 15 años en Costa Rica. Desde el año 2009 los estudiantes de secundaria, que reprobaron algunas asignaturas, tienen el derecho de matricular materias del siguiente nivel para las cuales ya aprobaron el requisito. Así las cosas, este artículo es producto de una investigación en la que se analiza, desde la teoría de las políticas públicas, el proceso de toma de decisiones llevado a cabo por las autoridades educativas.

**Palabras claves:** Políticas públicas, decisión, promoción escolar, deserción, repitencia.

### **Abstract**

The Ministry of Public Education (MEP) decided to modify the secondary school promotion system, which has been one of the most controversial de-

cisions in public educational policy of the last 15 years in Costa Rica. Since 2009 students, who fail some courses, have the right to enroll subjects of the next level for which already approved their requirement. This article is an investigational product analyzes, from the theory of public policies, the decision-making process carried out by the education authorities.

**Key words:** Public policy, decision, school promotion, desertion.

## **INTRODUCCIÓN.**

La decisión educativa de modificar las políticas de promoción y de repitencia en el sistema educativo costarricense ha sido la más controversial en los últimos 3 quinquenios. Esta decisión fue dispuesta por el Consejo Superior de Educación en el año 2008 (vigente a partir del año 2009), y su importancia radica en estipular que aquel estudiante de III ciclo de la educación general básica o del ciclo de educación diversificada que habiendo realizado pruebas de ampliación repruebe alguna asignatura deba no solo repetir durante el curso lectivo siguiente las asignaturas reprobadas, sino también matricular aquellas asignaturas de niveles educativos superiores que: i. no tengan como requisito, alguna de las asignaturas reprobadas del nivel anterior y; ii. no presenten choque o contraposición horaria con las asignaturas que el estudiante debe repetir.<sup>1</sup>

El MEP califica a esta decisión como “la posibilidad de adelanto de cursos” aunque se ha generado una corriente de opinión en docentes y otros actores de la escena educativa que lo juzgan como una “política de arrastre de cursos.

Ahora bien, una política pública puede ser abordada en alguna de sus 4 fases generales: en el diagnóstico, la formulación, la ejecución o la evaluación. No obstante, el analista debe explicar claramente si ha escogido alguna fase de particular interés para su estudio o si emprenderá un análisis global, esto es, que considerará todas las etapas.

Tal escogencia depende de uno o varios de los siguientes 4 aspectos:

- a. La madurez de la política: la escogencia del analista puede estar condicionada por el grado de maduración de la política en cuestión, o sea, es posible que al momento del análisis solo se tiene por finiquito la formulación de la política pública o apenas está en ciernes la ejecución, con lo que resulta obvio enfocarse en una sola etapa.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en resultados de la investigación titulada: “Análisis de la política pública de reforma integral de las normas de promoción y repitencia dentro del sistema educativo costarricense”, inscrito en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica bajo el no. de inscripción 213-B1-322.

- b. La significación más elevada de alguna etapa: en efecto, una discusión pública de gran magnitud quizás genere el interés por el proceso de formulación o puede ser que los errores evidentes de la ejecución hagan que el analista se concentre en una evaluación.
- c. El propósito central del análisis: es posible que el análisis quiera destacar la incidencia de la política por lo que se concentra en la ejecución y/o evaluación.
- d. La imposibilidad de un análisis total: la carencia de recursos para un análisis completo, por ejemplo del tiempo, el dinero o las habilidades multidisciplinarias pueden incidir en que se privilegie una sola etapa.

De este modo, este artículo prioriza el análisis de la etapa de formulación de la política, que se concentra en la discusión-resolución llevada a cabo en el órgano colegiado que dicta políticas educativas; aunque también se retoman debates *a posteriori* de la ejecución, en la que es constatable juzgamientos al proceso decisorio.

Es importante destacar, que según la tipología que ofrece Lowi, esta política de adelantamiento se caracteriza por ser regulatoria. Esto porque causa impactos específicos e individuales en la población estudiantil, a pesar de ser elaborada en términos generales, es decir, apela a un sector de los estudiantes –los que no alcanzan la nota mínima para aprobar un curso- de modo que hay una elección directa sobre quienes serán beneficiados en el corto plazo. Respecto al entorno en el cual se tomó esta decisión, se observa grupos con intereses contrapuestos – los grupos encabezados por el Ministro de Educación, quienes están a favor de la política y grupos de maestros disconformes con la idea-, por tanto la arena se torna conflictiva. Finalmente, el Ministro logró reunir las fuerzas suficientes para aprobar en el seno del Consejo Superior de Educación la política de adelantamiento.

## **ENTORNO Y JUSTIFICACIÓN DECISORIA.**

En el año 2008 se aprueba la “Propuesta de Reforma Integral de las Normas de Promoción y Repitencia dentro del Sistema Educativo Costarricense”, sin embargo, el acuerdo rige a partir del año 2009.<sup>2</sup> Esta se da en el marco de

---

<sup>2</sup> El Consejo Superior de Educación fue creado mediante la ley N° 1362, del 8 de octubre de 1951, conforme lo establece el artículo 81 de la Constitución Política, y es el encargado desde el punto de vista técnico, de la orientación y la dirección de la enseñanza oficial. Como parte de su visión está el evaluar y promover cambios que generen calidad, equidad y eficacia a la educación costarricense. Lo integra el Sr. Ministro de Educación, dos ex ministros de Educación Pública que designe el Estado, un representante de la Universidad, un representante de la enseñanza normal y la secundaria, un representante de la enseñanza primaria y un representante de las asociaciones de educadores.

*Cfr.* COSTA RICA. Ley 1362: Creación del Consejo Superior de Educación Pública, del 8 de octubre, 1951.

un órgano colegiado que debe decidir sobre las políticas educativas nacionales: el Consejo Superior de Educación (CSE).<sup>3</sup>

**Tabla N.1**  
**Cambios en las normas de promoción y repitencia en la educación pública, Costa Rica, 2008**

Tema	Elemento central del Acuerdo
Del promedio anual mínimo para aprobar cada asignatura.	Con promedio anual igual o superior a 65 se tiene por aprobada la asignatura. Anteriormente, también debía tenerse un 65 como nota del tercer trimestre para aprobar la materia.
De la ponderación en notapromedio anual de una asignatura.	La ponderación de cada asignatura se calcula así: 30% la del primer trimestre, 30% la del segundo trimestre y 40% la del tercer trimestre.
De las condiciones de aprobación del año escolar.	Se tendrá derecho a matricularse en el año inmediato superior si se ha aprobado todas las asignaturas. Los estudiantes de Educación Diversificada deberán haber aprobado, adicionalmente, el Servicio Comunal Estudiantil.
De la realización de las convocatorias para alumnos aplazados.	El estudiante de III ciclo o de Educación Diversificada que haya sido aplazado en una o más asignaturas, tendrá derecho de presentar pruebas de ampliación hasta en cuatro asignaturas según su elección.
De las condiciones que implican la reprobación delestudiante.	El estudiante de III Ciclo de la Educación General Básica o del Ciclo de Educación Diversificada <b>está obligado a repetir durante el curso lectivo siguiente todas las asignaturas reprobadas; pero podrá y deberá matricular aquellas asignaturas de niveles educativos superiores</b> que: a. No tengan como requisito, alguna de las asignaturas reprobadas del nivel anterior y b. No presenten choque o contraposición horaria con las asignaturas que el estudiante debe repetir.  Anteriormente si el estudiante reprobaba 4 asignaturas debía repetir todo el año (incluyendo los cursos que había ganado).
De la condición de aplazado en conducta.	Si el promedio de conducta anual es inferior a 65 se considerará aplazado en conducta. Para adquirir la condición plena de aprobado en el nivel, estará obligado a realizar un programa de acciones de interés institucional o comunal, de carácter educativo definido y supervisado por el Comité de Evaluación; y su promoción final estará sujeta a su cabal y verificable cumplimiento. Se elimina la disposición que si un estudiante tiene en conducta un promedio anual menor al necesario para aprobar está obligado a presentar examen en todas las otras asignaturas, cuyo promedio sea menor que 80.

Nota: el destacado es nuestro.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **a.** Acta Ordinaria N° 51-2008, del 10 de noviembre, 2008. Consejo Superior de Educación. **b.** Decreto Ejecutivo N° 35355-MEP, del 2 de junio, 2009. Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes. *La Gaceta*, 14 de junio de 2009, N° 135.

<sup>3</sup> Con esto se modifican los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 55, 66, 68, 83, 84, 85, 86 y 89 del decreto ejecutivo 31635-MEP, el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes del 4 de febrero del 2004 (y sus reformas). Adicionalmente se suprimen los artículos 63 y 67 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes.

Si bien hay cambios en varios aspectos, los sustanciales son dos:

- La posibilidad que un estudiante reprobado pueda “adelantar cursos” del nivel superior siempre y cuando haya aprobado el curso del mismo nombre del nivel anterior (lo que supone tener el requisito).
- El estudiante no repetirá ninguna materia (curso) que haya aprobado anteriormente, aunque esté repitiendo de nivel (véase **Tabla N.1**).

Ahora bien, desde el punto de vista de la toma de decisiones hay dos elementos argumentativos que justifican el cambio de la política, una atañe a un atributo de la política vigente en ese momento y, el otro, a una aparente consecuencia:

- a. La justificación central del cambio de política estriba en lo injusto de la entonces política vigente:
  - i. ¿Por qué si un estudiante reprueba 3 cursos debe repetir todo el año escolar, incluyendo las materias ya aprobadas?
  - ii. ¿Por qué un estudiante repitente está imposibilitado de matricular cursos del nivel superior si ya tiene por aprobado el curso requisito respectivo?
- b. La consecuencia de lo anterior es la posibilidad de deserción y los costos económicos –públicos y familiares- asociados al evento.

La argumentación dada por el Sr. Ministro de Educación Pública para impulsar la política fue constantemente repetida en los medios de comunicación ésta señala que un estudiante le preguntó en el 2007 el porqué debía repetir una materia que ya había aprobado en su momento, a partir de esto investigó el tema, sobre todo, exaltado por el hecho que:

*“... el tema era de fondo, ya que la repitencia tiene un fuerte impacto en la deserción y, en Costa Rica, casi dos terceras partes de nuestros estudiantes desertan antes de terminar la secundaria, con dramáticas consecuencias para ellos y con un efecto perverso sobre toda la sociedad, pues las desigualdades educativas frenan el crecimiento económico y ensanchan las brechas sociales.”<sup>4</sup>*

---

4 GARNIER, Leonardo. “Acabar con un sinsentido”. *La Nación*. 16 de noviembre, 2008. Sección Opinión. p. 36A.

Por eso califica de absurdo que si un estudiante reprueba en 3 materias deba cursar todo el año lectivo, por tanto, deba llevar la misma materia que ya había sido aprobada. Además, crítica que un estudiante deba aprobar con 65 o 70 el promedio anual, y que al mismo tiempo las notas del tercer trimestre deban ser de 65 o 70, independientemente de si el estudiante cuenta con un promedio anual muy por encima del mínimo:

*"Con este tipo de reglas, por años hemos llenado las aulas de repitentes en materias que ya aprobaron, con las lógicas consecuencias de grupos más grandes, baja atención, mala conducta, distracción de los compañeros; y, por supuesto, con el costo fiscal y social de mantener espacios y docentes para que estos alumnos repitan materias que ya aprobaron. Era una política poco educativa que, además, resultaba social y económicamente ineficiente".<sup>5</sup>*

Así, se hace aparecer la nueva política a partir de un enjuiciamiento de la política vigente hasta ese momento. Como parte de los considerandos en la aprobación de la política destacan los aspectos relativos a la repitencia y la deserción como problemas centrales (véase **Tabla N.2**).

**Tabla N.2**

**Extractos de justificación del cambio en las normas de promoción y repitencia en la educación pública, Consejo Superior de Educación, Costa Rica, 2008**

---

- La repitencia es "... uno de los problemas más serios que enfrenta la educación [...] en Costa Rica."

---

- "La repitencia es muy cara tanto para los estudiantes y sus familias como para la sociedad –y el fisco– pues si un estudiante, aunque solo haya perdido una asignatura, debe repetir el año completo, incluyendo todas las materias que había aprobado, esto implica el gasto innecesario –y contraproducente– de volver a pagar por obligarlo a cursar todas las asignaturas: se desperdician aulas, pupitres, recursos educativos y, sobre todo, horas docentes. Este es un argumento macro que, si bien no puede ser determinante, tampoco debe pasarse por alto, sobre todo en países de renta media o baja donde los costos de la repitencia bien podrían utilizarse en reforzar otras debilidades del sistema educativo."

---

- En Costa Rica se ha adoptado la repitencia "con reglas particularmente duras y hasta absurdas", ya que quien pierde más de tres asignaturas no tiene derecho a exámenes de ampliación y debe repetir automáticamente todas las asignaturas; y quienes presentan las pruebas de ampliación si pierden una sola materia deberán repetir el año siguiente el curso completo, incluyendo las asignaturas que ya habían aprobado; "y si en el nuevo intento el estudiante fracasa en alguna asignatura que previamente había aprobado, igual tiene que volver a repetir, por tercera vez, todas las materias del año que perdió; no hay punto medio, constituye, sin proponérselo, en uno de los principales promotores de la deserción estudiantil, sobre todo en secundaria".

---

**FUENTE:** Elaboración propia con base en MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 51-2008. Óp. cit.

---

5      *Íd.*

En el año 2011 el MEP publica un documento en el que el Ministro de Educación, Leonardo Garnier Rímolo, intenta aclarar dudas respecto a la política pública de promoción y repitencia aprobada en el año 2008. Expresa que buscar la mejora en ese tipo de normas es un objetivo entendible en cualquier sistema educativo y que la reforma impulsada intenta:

*"... atacar algunas de las que consideramos causas artificiales de fracaso escolar y de una repitencia injustificada, innecesaria y de severas consecuencias en términos de la deserción y la baja cobertura de nuestra educación secundaria."*<sup>6</sup>

### **LA DECISIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

En el caso de la política *Reforma Integral de las Normas de Promoción y Repitencia dentro del Sistema Educativo Costarricense* hay varios elementos que destacan en el proceso decisorio:

- a. No existe un diagnóstico previo de la situación no deseable o insatisfactoria a partir de la cual se retroalimente a los decisores: la justificación se reduce a lo injusto-absurdo de los parámetros entonces vigentes, sin que se vaya al pasado a revisar porqué esas normas fueron instituidas así en su momento.
- b. No se presentan a consideración del Consejo un conjunto de "n" posibilidades como parte de las soluciones, ni siquiera un plan piloto.
- c. El proceso de presentación de la iniciativa, su discusión y la toma de decisión es relativamente rápida.
- d. En el contexto político nacional no habían discusiones públicas de elementos que pudieran desencadenar la decisión.

Respecto al segundo aspecto -la no generación de varias soluciones- hay que decir que es extraño que un cuerpo colegiado resuelva tan pronto el cambio de una política tan profunda (se circunscribió al propio año 2008) cuando precisamente la discusión pudo haber sido determinante para afinar la propuesta. La propia Contraloría General de la República, en una evaluación realizada en el 2011, afirma:

*"... la reforma de aprobación y repitencia, se hizo de conocimiento de los miembros del Consejo y se aprobó en la segunda de dos sesiones continuas, sin que se presentara evidencia técnica que aclarara los*

---

<sup>6</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Consideraciones respecto a las normas reguladoras de la promoción y la repitencia dentro del sistema público costarricense*. Costa Rica: Despacho del Ministro, febrero, 2011. p. 3.

*cuestionamientos antes citados que fueron planteados en el seno del propio Consejo. De esta forma con el voto a favor de cinco de los seis miembros presentes en la segunda de las dos sesiones en que se discutió la reforma, esta fue aprobada y oficialmente comunicada al público”.<sup>7</sup>*

Una presentación de la iniciativa y su resolución de forma tan expedita sería explicable por uno o la combinación de varias de las siguientes circunstancias:

- a. El problema público a solventar -repitencia y deserción- urgía la solución.
- b. El órgano colegiado esté marcado por un trabajo consensuado y expedito.
- c. Lo convincente de la argumentación central en torno a la decisión adoptada.

Al menos cabe señalar que si bien desde el año 2006 la deserción estudiantil ha sido puesta en agenda institucional y nacional a resolver, lo cierto del caso es que en el año de la reforma de la promoción escolar (2008) el fenómeno de la huida del sistema educativo presentaba un ligero estancamiento o incluso descenso, por lo que no se puede argumentar que hubo una “alarmante cuestión” a resolver, en términos de lo que plantea el esquema de Downs en materia de política pública.<sup>8</sup>

A partir de las discusiones realizadas en el órgano decisor de la educación costarricense -y que a continuación se explica- la decisión adoptada, desde el punto de vista de las políticas públicas, es posiblemente coincidente con tres tipos o modelos explicativos de decisión:

- a. Tipo *policy transfer* (transferencia de política pública), ya que al parecer se basa en experiencia de otros países.
- b. Tipo *bounded rationality* (racionalidad limitada), esto es, la decisión tiende a satisfacer más que a optimizar.

---

7 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES. *Informe sobre el resultado de las acciones públicas implementadas por el M.E.P. para mejorar la cobertura en educación secundaria*. 30 de noviembre, 2011. Informe N. DFOE-SOC-IF-13-2011. El destacado es nuestro.

8 El denominado “ciclo de atención a los asuntos” fue planteado por Anthony Downs en 1972 para describir la forma progresiva en que un asunto público llega a protagonizar la escena pública hasta su desaparición. Uno de los aspectos citados por Downs es que muchos problemas públicos atraviesan por una etapa pre problema hasta generarse una alarma tal que despierta un inusitado interés por tratarlo o resolverlo. Para una ampliación *cfr.* PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México (trad.). México, 2007. p. 146 y ss.

- c. Tipo *garbage can model* (modelo de botes de basura), es decir, en el pasado pre existen decisiones similares.

### ¿**Policy transfer?**

Las denominadas "políticas de transferencia" son utilizadas a menudo como una estrategia decisional. Se basa en la referencia a cómo en otros lugares (de la propia nación o de otros países) se resuelven problemas o asuntos públicos análogos. El presupuesto de base es que el ente u organización que efectúa la transferencia se economiza tiempo y recursos investigativos.

Precisamente una crónica del periódico La República de diciembre de 2008 señala que para respaldar la política, el MEP se basó en un análisis de lo que ocurre en países como Finlandia, Colombia y Estados Unidos, con sistemas de secundaria más exitosos.<sup>9</sup>

En la base argumentativa del Ministro Leonardo Garnier se insiste en experiencias internacionales. Garnier dice que en el ámbito internacional no hay criterios unívocos sobre qué hacer con un repitente, por ejemplo indica que en Japón, Corea y Finlandia todos los estudiantes *deben* pasar de nivel, lo que se conoce como *promoción automática*, y que en Colombia hasta hace poco al menos el 95% de los estudiantes con mejor rendimiento de cada aula pasaba al siguiente nivel. Claro está, Garnier aclara que en esos países la promoción social implica una política muy estricta de acompañamiento individualizado a los estudiantes rezagados, tanto durante el año como en las vacaciones:

*"son estos acompañamientos los que hacen la diferencia, no el simple hecho de promover a un estudiante que no alcanzó los niveles deseados".<sup>10</sup>*

A pesar de esas referencias, en el proceso decisorio no fue aportada evidencia documental que haga certificar la presencia de una política pública tipo transferencia.

### ¿**Bounded rationality?**

El modelo de la racionalidad limitada si bien parte de los supuestos de un decisor con información, recursos y procesamientos limitados, lo destaca-

---

9 "Deserción, una tarea difícil de erradicar". *La República*. 01 de diciembre, 2008. Nacionales. p. 8.

10 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Consideraciones respecto a las normas reguladoras de la promoción y la repitencia dentro del sistema público costarricense*. Óp. cit. p. 8.

ble es que la decisión a tomar se considerará no "óptima" sino apenas "suficiente" o "satisfactoria". Detrás del modelo se justifica que no hay decisión perfecta y que posiblemente esta implique repercusiones negativas pero que es importante balancear las consecuencias como un todo y no perder de vista el propósito inicial con el cual se articuló la política pública.

En este sentido, la política de promoción escolar que se analiza no está estrictamente amparada en el modelo de racionalidad limitada, ya que en las discusiones preliminares los decisores no eran conscientes de la falta de información y no valoraron las posibles consecuencias de la política pública más allá del argumento que el repitente se sintiera atraído de continuar en el sistema educativo a propósito de su oportunidad de adelantar otros cursos.

No obstante, en la discusión post decisión -a un año de ejecutarse- es claro que los decisores:

- a. Advierten una serie de consecuencias negativas y positivas que se deben de valorar.
- b. Demandan estudios sobre las repercusiones de la política.
- c. Si bien no indican expresamente un error de la decisión misma, en sus señalamientos se desprende que en su propia concepción y naturaleza, el marco de la decisión inicial era de racionalidad limitada.

Así por ejemplo, en el seno del Consejo Superior de Educación (CSE) se discuten aspectos relativos a la implicación de la política en cuestión. Pedro Ureña manifiesta:

*"...sí ha producido un gran caos en las instituciones y más de tipo administrativo que de docencia, porque el profesor puede manejar la situación en el aula, pero administrativamente sí se han dado algunos conflictos porque hemos visto que eso ha alterado mucho la vida dentro de la institución."*<sup>11</sup>

Por su parte Guillermo Vargas, ex Ministro de Educación, recuerda que en noviembre o diciembre del año 2010 el Consejo dispuso realizar dos investigaciones a profundidad sobre el tema. Dice que una de las investigaciones planteadas:

*"... surge a raíz de una inquietud que todavía se recoge parcialmente en el documento y es la reforma realizada en noviembre del 2008 al reglamento de evaluación, que fundamentalmente tenía dos aspectos que estaban preocupando, uno era la decisión que permite a*

---

11 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria Nº 51-2010, del 29 de noviembre, 2010. Consejo Superior de Educación.

*los estudiantes continuar avanzando a pesar de haber perdido una asignatura y los problemas que los docentes sentían que se iban suscitando...".<sup>12</sup>*

El ministro Garnier defiende la reforma aún en el caso de reconocer repercusiones negativas:

*"... al consultar a la gente sobre la reforma, dicen no estar de acuerdo, pero cuando se les consulta si estarían de acuerdo en volver a que los estudiantes repitan todas las asignaturas, la respuesta es que no, porque está bien que los estudiantes repitan solo las materias que perdió. Entonces resulta divertido porque la reforma provoca una serie de incomodidades, pero la gente no quiere volver atrás, resulta interesante esa parte de las opiniones, que no es simplemente dígame si le gusta o no la reforma, sino los defectos que usted le ve, que cosas haría para evitar que esos problemas se presentaran."<sup>13</sup>*

A partir de las reformas planteadas por el MEP, Arturo Jofré -expresidente de CONARE y del SINAES- califica que el centro de la iniciativa es "sólido y justo". No obstante señala que por bueno que sea un cambio, este trae consigo sus propias limitaciones, por ejemplo,

*"...el sistema vigente [el anterior] hace que el estudiante haga un mayor esfuerzo para no repetir el año; el nuevo sistema [producto de la reforma 2009] puede generar más conformismo".<sup>14</sup>*

### **¿Garbage can model?**

El "modelo bote de basura" es un esquema de toma de decisiones que asegura que en el pasado organizacional o espacial es posible encontrar soluciones de problemas presentes, lo que ahorra tiempo y dinero en el diseño de investigaciones en pro de las alternativas posibles. Desde un punto de vista de la hechura y del análisis de política pública es legítimo el intento de recuperar esas dimensiones del pasado.

Efectivamente, en una búsqueda retrospectiva realizada en actas del CSE y del Archivo Nacional se obtiene que a inicios del año 1975 el MEP se en-

---

12 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 08-2011, del 21 de febrero, 2011. Consejo Superior de Educación

13 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 15-2011, del 25 de abril, 2011. Consejo Superior de Educación.

14 JOFRÉ, Arturo. "Valorando los cambios en educación". *La República*. 21 de noviembre, 2008. Sección Opinión. p. 16.

contraba en la fase de conclusión del nuevo reglamento de promoción y de evaluación. En el mes de febrero de ese año el Ministro de Educación refiere un documento en el que la Comisión Nacional de Evaluación del MEP presenta la revisión elaborada que se denominó *Reglamento General de Evaluación y Normas de Promoción de los tres ciclos de la enseñanza básica*.<sup>15</sup>

En la sesión del 26 de febrero de 1975 se da a conocer el reglamento, para eso se presenta un informe de una Comisión Especial que integran tres personas, a saber, el Lic. Jorge Arturo Cruz Briceño, el Lic. Francisco Quesada Vargas y el Prof. Reinaldo Umaña Bolaños.<sup>16</sup>

De la normativa de evaluación el Lic. Cruz Briceño destaca lo siguiente:

- la introducción de una escala de 1 a 100 en vez de utilizar conceptos,
- un informe al hogar trimestral,
- la existencia de una nota de comportamiento,
- *mejores criterios sobre la promoción por años y la división por ciclos*.<sup>17</sup>

En el artículo 52 de la propuesta se dice que “*los alumnos retenidos en noveno año cursarán solamente las materias que no aprobaron*”. Por su parte el artículo 53 posibilita la promoción de estudiantes reprobados:

*“Serán promovidos al segundo o tercer ciclo y la educación diversificada los alumnos que hayan sido retenidos una vez en el tercer año de cada ciclo, por motivo de recuperación, siempre que hayan observado durante el año el interés y el esfuerzo necesarios a juicio de los respectivos educadores.”*

---

15 El documento lo firma el Prof. César Fernández Rojas, asesor de evaluación del III ciclo y de la educación diversificada, además, fungía como Coordinador de la Comisión Nacional de Evaluación del MEP. Dicho sea de paso, en el escrutinio documental se puede constatar que la APSE y la ANDE colaboraron en la articulación de la propuesta, colaboración o consulta que en el caso de la política analizada no se dio. *Cfr. a. FERNÁNDEZ ROJAS, César. Carta al Ministro. Ministerio de Educación Pública. 20 de enero, 1975. b. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta N° 7-75, del 3 de febrero, 1975. Consejo Superior de Educación.*

16 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta N° 15-75, del 26 de febrero, 1975. Consejo Superior de Educación.

17 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Propuesta de Reglamento General de Evaluación y Normas de Promoción (de los Tres Ciclos) de la Educación General Básica. 1975.*

También hay que destacar una serie de procedimientos y acciones debidamente planificados en cuanto a "recuperación académica" dirigido hacia los estudiantes, los cuales son abordados por un Consejo de Promoción, tanto en el ámbito de la escuela como en el colegio. Ese Consejo toma acuerdos de promoción basados en aspectos como la salud del estudiante, condiciones económicas, entre otros. La intencionalidad era la de elaborar un decreto y derogar el anterior Reglamento.<sup>18</sup>

Precisamente esa toma de decisión del año 1975 coincide con una de las ideas-fuerza impulsadas constantemente por el Ministro Garnier al interior del CSE en el año 2010, y que refiere a realizar otro cambio en las normas que termine de dar sentido a la reforma del año 2008: que un Consejo de Profesores o Comité de Evaluación del colegio analice si un estudiante reprobado en alguna materia debería tener un plan remedial o alguna otra alternativa que le promocioe para evitar su rezago, habida cuenta de algunas condiciones especiales, por ejemplo, que el estudiante se destaque en las notas:

*"Yo plantearía una idea y nada más como idea, [...] si los colegios funcionaran como deben funcionar, uno esperaría que el Consejo de Profesores o el Comité de Evaluación cuando uno tiene un estudiante que es relativamente buen estudiante pero debe una asignatura [...] decirle usted va bien en todas las demás en sociales o español tiene una carencia puede pasar pero aquí hay un plan remedial, hay un apoyo adicional, hay trabajo ante pares, aquí hay un apoyo de educación virtual, lo que ustedes quieran, pero uno podría pensar en distinguir a esos estudiantes que apenas llevan una asignatura rezagada del que lleva cinco o seis [...] de aquí a final de año le pudiéramos plantear algún ajuste al Consejo, pero me parece que en todo caso ese sería un ajuste muy menor." (sic)<sup>19</sup>*

El 25 de abril de 1977 se aprueban modificaciones al Reglamento de Evaluación de la Educación Diversificada, entre ellos es interesante como se resalta el papel de personal en promoción, dispuesto a evaluar y considerar las variables que afecten el rendimiento de un estudiante, en una clara disposición de medidas de seguimiento.<sup>20</sup>

---

18 COMISIÓN ESPECIAL. *Reglamento General de Evaluación y Normas de Promoción (de los Tres Ciclos) de la Educación General Básica*. Dirigido al Consejo Superior de Educación. 24 de febrero de 1975.

19 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 45-2010, del 21 de octubre, 2010. Consejo Superior de Educación.

20 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta N° 50-77, del 25 de abril, 1977. Consejo Superior de Educación. Luego oficialmente, se dio el decreto N° 5772-E respecto al Reglamento de Evaluación y

En la discusión del año 2011 el Dr. Guillermo Vargas dice que como docente de secundaria, "...él vivió esa situación, la época en que los consejos de profesores estudiaban los casos de aquellos estudiantes que tenían pendiente alguna asignatura y se votaba para definir su aprobación".<sup>21</sup> El Ministro agrega que:

*"en un sistema de mayor exigencia eso sería lo más razonable, hay muchos países que lo hacen, en donde existe un Consejo de Promoción que independientemente de las notas específicas valoran los casos y toman la decisión de pasar o no al estudiante".<sup>22</sup>*

Lo relevante de este recuento es que certifica que en el pasado se instituyeron normas similares a las discutidas y tomadas recientemente, en una clara expresión del modelo de "botes de basura". Lo que queda para investigar es el porqué -en reformas sucesivas- las normas variaron a un sistema más restrictivo de la promoción escolar.

Así los cambios más importantes que se suscitan en tres décadas son los siguientes (véase **Tabla N.3**).

---

Promoción de la Educación Diversificada, que modificó un decreto del año 1975.

21 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 15-2011. Óp. cit.

22 Íd. Dicho sea de paso, en enero de 2013 fue anunciada una reforma impulsada por el CSE que al decir del Ministro de Educación, complementa las decisiones de cambio en la promoción impulsadas en el año 2008. La reforma avala que el Comité de Evaluación del colegio realice una prueba o trabajo adicional a aquel estudiante que solamente una reprobado en una sola materia, eso sí, se dispone una serie de requisitos, entre estos que el estudiante deber haber asistido al menos al 80% de las lecciones, cumplido con la ejecución de todas las pruebas en clase, realización del 80% de los trabajos extra clase y haber ejecutado todas las pruebas de ampliación.

Para el exministro de Educación Guillermo Vargas la medida es criticable: "*Sí me preocupa que en este mundo tan exigente y competitivo se pueda enviar a los jóvenes un mensaje equivocado, una medida como estas hay que aplicarla con tal cuidado, que no se promueva el facilismo, sino que se enfatice la importancia del esfuerzo y la disciplina*". Cfr. "Colegiales que pierdan una sola materia tendrán otra oportunidad". *La Nación*. 24 de enero, 2013. Crónica. p. 5A

**Tabla N.3**

**Cambios en las normas de repitencia y matrícula en el sistema educativo costarricense, 1977-2009**

<b>Tema</b>	<b>Reglamento 1977</b>	<b>Reglamento 2004</b>	<b>Reforma 2009</b>
Ponderación de nota promedio anual	Con menos de 60 en último trimestre se aplaza, cualquiera que sea su promedio anual.	En último periodo se necesita alcanzar calificación mínima, sea 65 o 70 según corresponda, de lo contrario queda aplazado independientemente del promedio anual.	Reprobar el tercer trimestre no implica perder el curso. Para aprobar el curso se optara por promediar los trimestres (todos igualmente determinantes) asignándoles una ponderación de 30%, 30% y 40%.
Convocatorias para aplazados	Reprobar de 1 a 3 asignaturas o reprobar conducta. Se menciona requisito de asistencia.	Reprobar menos de 4 asignaturas. Requisito: asistencia regular al 80% de las lecciones.	El estudiante de III ciclo o Educación Diversificada tendrá derecho a presentar las pruebas hasta en cuatro asignaturas, si aplaza en más de 4 el estudiante tendrá que escoger las que desea presentar. Las materias restantes en las que no aplicó prueba deberá repetirlas aunadas con las materias que repruebe en las pruebas de convocatoria. Requisito: asistencia regular al 80% de las lecciones.

<b>Tema</b>	<b>Reglamento 1977</b>	<b>Reglamento 2004</b>	<b>Reforma 2009</b>
Condiciones que implican reprobación	El alumno reprobado deberá cursar y aprobar únicamente las asignaturas no aprobadas. No obstante, podrá asistir como oyente a las asignaturas ya aprobadas o a grupos de trabajo de diferente índole, previa organización y autorización del director. El alumno reprobado en una asignatura tiene derecho de inscribirse provisionalmente en el año inmediato superior y recibir atención correctiva.	Reprueba el año quien quede aplazado en más de 3 asignaturas (incluye conducta). También el que no logre aprobar las pruebas de convocatoria. Repiten año completo.	En III Ciclo de la Educación General Básica o de Educación Diversificada los estudiantes están obligados a repetir durante el curso lectivo siguiente todas las asignaturas reprobadas y hasta tanto no hayan aprobado esas asignaturas seguirán oficialmente matriculados en el año escolar en el que todavía deben alguna asignatura. Pueden "adelantar" materias del nivel superior siempre y cuando cumplan con los requisitos y privilegien la matrícula de cursos del año que reprobaron.

**FUENTE:** a. Reglamento General de evaluación y normas de promoción para la educación diversificada, 1977. b. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Decreto Ejecutivo N° 31635-MEP: Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, del 4 de febrero, 2004. c. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Decreto Ejecutivo N° 35355-MEP. Óp. cit.

## **EL POSIBLE IMPACTO DE LA POLÍTICA.**

Lo anterior corresponde a un análisis de la decisión centrada en la fase de formulación. Transcurridos los años 2009 y 2010 los medios de comunicación dan a conocer una serie de problemas que se derivan de la ejecución de la política, entre ellos: complejidad administrativa en la confección de horarios en los colegios, saturación de aulas, estudiantes enfrentan espacios de tiempo prolongados entre cursos y falta de identidad de los estudiantes respecto a una generación en particular.

Precisamente una segunda fase de discusión oficial de la política se da en el seno del Consejo Superior de Educación y se enmarca en la necesidad de tener resultados de la reforma a partir de una investigación. Esta discusión es interesante porque de algún modo hace regresar a los decisores al momento de la decisión inicial, señalando posibles aspectos que no fueron prevenibles.

En el seno de la instancia, Guillermo Vargas Salazar apoya la iniciativa de una investigación que tome en cuenta a todos los actores y "...poner en marcha decisiones remediales si es que fuera preciso".<sup>23</sup> Mario Alfaro, otro miembro del CSE, apoya la iniciativa:

*"... en realidad para la ANDE es muy importante conocer el impacto de estas reformas al reglamento de evaluación para ver en qué medida realmente se ha mejorado o al contrario, porque nosotros si conocemos que hay mucha resistencia y molestia inclusive, por una serie de razones y entonces es importante ver que ha pasado con estas reformas, ¿qué se ha modificado?, ¿cómo ha sido la implementación?, ¿qué efectos ha tenido en la deserción misma por ejemplo, si se ha mejorado en ese aspecto que se supone que era uno de los objetivos principales inclusive a nivel psicológico, ¿cómo se sienten los estudiantes?, porque muchos a veces muestran como falta de identidad" (sic).<sup>24</sup>*

En octubre del año 2010 se encarga a los señores Pedro Ureña, Guillermo Vargas y Mario Alfaro, la elaboración de los términos de referencia para realizar una investigación integral correspondiente a la reforma integral de las normas de promoción y repitencia, aprobadas por el Consejo Superior de Educación en el 2008.<sup>25</sup>

La propuesta de los propósitos de la investigación deberían estar presentadas el 8 de noviembre de 2010,<sup>26</sup> pero es en la sesión del 15 de noviembre en que se definen los términos de la contratación definida como:

*"... tema de investigación externa multidisciplinaria que evalúe integralmente todos los aspectos del efecto, impacto y pertinencia de las normas de promoción y repitencia dentro del sistema educativo costarricense".<sup>27</sup>*

---

23 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 45-2010. *Óp. cit.*

24 *íd.*

25 *íd.*

26 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 46-2010, del 21 de octubre, 2009. Consejo Superior de Educación.

27 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 49-2010, del 15 de noviembre,

Al conocer los términos de referencia el Ministro manifiesta que tenía una propuesta de ampliación y restricción:

*"Yo lo que estoy planteando es que en realidad tenemos que evaluar la política de promoción y repitencia, no solo las modificaciones que se hicieron hace dos años, porque la sensación que quedaba es, bueno sí yo evaluó este cambio de la ponderación del III trimestre, si sale bien o mal, lo que estaba anteriormente aparentemente estaba bien, y creo que la pregunta tiene que ser más general, decir, ¿cómo queremos que sean las políticas de promoción y repitencia?"(sic)<sup>28</sup>*

Agrega que si bien es importante conocer la opinión de los actores involucrados, cree que es importante una valoración técnica de las políticas. En este punto emerge una discusión sobre el fondo de la investigación a solicitar: si es puntualmente sobre el resultado de las reformas o si debería ser integral.

En términos de política pública se dice que lo ideal para un decisor público es que la política pública que impulse sea legal, legítima y aceptada, la cual es una triada rara vez presente. En la política de adelantamiento es claro que los gremios de educadores, directores y docentes han manifestado críticas lo cual indica poca aceptabilidad, aunque hay que reconocer que la legitimidad de una política no descansa necesariamente en ese indicador.<sup>29</sup>

La discusión sobre los contenidos de la posible investigación se suscita en los próximos meses. Por ejemplo, Mario Alfaro señala que en lo que se refiere a promoción agregaron la revisión de normas, criterios e instrumentos de países en los cuales mejor se ha establecido el "... reto educativo en la promoción de un ser humano, respetuoso, responsable, analítico, crítico, creativo...",<sup>30</sup> ya que ello coloca de relieve que no es solo comparar experiencias internacionales sino la referencia a estilos de educación o de enfoques. Por su parte Leda Badilla defiende la evaluación pretendida:

*"... me parece que está bien dos años de la medida a lo interno del colegio y la evaluación se hace siempre para mejorar, no tiene otro fin más que mejorar. Ahora, ¿por qué tenemos que evaluarla?, porque nosotros tomamos una decisión hace dos años y somos responsables de lo que está sucediendo en las instituciones."<sup>31</sup>*

---

2010. Consejo Superior de Educación.

28      *Íd.*

29      Para reconocer los criterios de estudiantes y docentes en un estudio elaborado por la Contraloría General de la República. *Cfr.* CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES. *Óp. cit.*

30      MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 51-2010. *Óp. cit.*

31      *Íd.*

La cuestión se prolonga a febrero de 2011. Allí Leda Badilla presenta el objetivo de la consultoría en tanto: evaluar las normas de promoción y repitencia contenidas en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes desde la óptica de los objetivos de eficiencia y calidad del sistema educativo costarricense, y a la luz de prácticas internacionales pertinentes. Así, en el seno del CSE la conformación de las preguntas y los términos de la investigación avanzó por 4 etapas:

- Al inicio Mario Alfaro, Pedro Ureña y Guillermo Vargas elaboraron una propuesta al cual se le solicitó más detalle.
- Luego el Ministro Garnier generó otra propuesta, con lo cual se trataron de fusionar ambas.
- Posteriormente se le solicita a Leda Badilla plantear las preguntas centrales que debía responder la consultoría.
- El trabajo conjunto entre Leda Badilla y Leonardo Garnier.<sup>32</sup>

Lo interesante de esta discusión es la siguiente:

- a. El cuerpo colegiado -encargado de la decisión inicial- se interesa por tener resultados que le informen sobre los diversos resultados de la reforma de promoción puesta en vigencia en el 2009.
- b. Como si tratase de devolverse en el tiempo, hay un criterio mayoritario en requerir información sobre experiencias de políticas internacionales en materia de promoción escolar, cuando eso pareciera que más bien debió preceder la decisión adoptada.
- c. Aunque no se reconoce como un error la política implantada ni se aduce abiertamente que las consecuencias críticas sean "efectos colaterales" razonables, hay un recuento de posibles efectos -que son no deseados ni previsibles- en el momento de la toma de decisión.

## **CONCLUSIONES.**

En materia de políticas públicas se dice que es difícil encontrar políticas que solamente ostenten beneficios en su repercusión; así pues, es tarea del formulador de políticas públicas justificar debidamente su decisión a través de un examen tanto de los propósitos como de las consecuencias. De hecho la aceptación de una política se vincula con la solidez propia de su desenlace.

La política de promoción escolar que se ejecuta en Costa Rica a partir del año 2009 tuvo como justificación de fondo dos razones particulares: i. es

---

32 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 08-2011. *Óp. cit.*

injusto y un desperdicio de recursos públicos y familiares que un estudiante -habiendo aprobado un curso- no solo deba repetirlo al año siguiente (por ser repitente de otro número de cursos de ciertas reglas que así lo exigen) sino que no pueda continuar matriculando otros cursos para el cual ya tiene el curso requisito aprobado; ii. este sistema de promoción alienta la deserción, ya que los estudiantes se frustran por repetir solamente 1 o 2 materias en un año escolar, o incluso de repetir cursos que ya habían aprobado.

Esta política pública tiene fundamento legal porque la decisión le incumbe al órgano superior colegiado competente en materia de política educativa. Incluso la Procuraduría General de la República realiza un pronunciamiento en la que indica que un padre de familia no puede exigir que su hijo repita cursos que anteriormente había aprobado, esto ante una consulta realizada por el despacho del Ministro.<sup>33</sup>

No obstante, en la decisión se careció de una mirada integral a la política pública, esto es, qué tipo de retos suponía la operacionalización de la política, qué implicaciones podría haber en los sujetos directos de la política (los estudiantes que repiten materias pero avanzan al subsiguiente año escolar, los docentes, los padres de familia, los estudiantes que no reprueban y a los planificadores de administración educativa desde los centros educativos).

A la hora de atacar un supuesto problema -injusticia de una norma de promoción-, faltó una discusión más profunda y abierta de las repercusiones de la política. Además, un proceso decisorio completo intenta no solo planear propósitos sino que es proclive a diseñar los mecanismos propios que permitan capturar las posibles incidencias propias de la ejecución.

Por otro lado hay que reconocer que un análisis en retrospectiva faculta descubrir las deficiencias y las virtudes propias de la argumentación política en una decisión pública, sobre todo si esta se erige en un órgano colegiado, elementos que quizás no sean fáciles de detectar para un funcionario en el propio momento de la decisión, sobre todo cuando ve que en potencia hay una "buena política".

---

33 Cfr. OVIEDO ÁLVAREZ, Jorge Andrés (Procurador Adjunto de la Procuraduría General de la República). Respuesta a consulta oficio DM-2170-04-09, del 28 de abril de 2009. Comunicación institucional. 31 de agosto, 2009.

## **FUENTES CONSULTADAS.**

COMISIÓN ESPECIAL. *Reglamento General de Evaluación y Normas de Promoción (de los Tres Ciclos) de la Educación General Básica*. Dirigido al Consejo Superior de Educación. 24 de febrero de 1975.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES. *Informe sobre el resultado de las acciones públicas implementadas por el M.E.P. para mejorar la cobertura en educación secundaria*. 30 de noviembre, 2011. Informe N. DFOE-SOC-IF-13-2011.

COSTA RICA. Ley 1362: Creación del Consejo Superior de Educación Pública, del 8 de octubre, 1951.

FERNÁNDEZ ROJAS, César. *Carta al Ministro*. Ministerio de Educación Pública. 20 de enero, 1975.

GARITA, Yessenia "Deserción, una tarea difícil de erradicar". *La República.net* 01 de diciembre, 2008. Nacionales. p. 8.

GARNIER, Leonardo. "Acabar con un sinsentido". *La Nación*. 16 de noviembre, 2008. Sección Opinión. p. 36A.

JOFRÉ, Arturo. "Valorando los cambios en educación". *La República*. 21 de noviembre, 2008. Sección Opinión. p. 16.

LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics, and choice". *Public Administration Review*. 1972. Nº 32, p. 298-310.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Nº 15-75, del 26 de febrero, 1975. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Nº 50-77, del 25 de abril, 1977. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Nº 7-75, del 3 de febrero, 1975. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria Nº 08-2011, del 21 de febrero, 2011. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria Nº 15-2011, del 25 de abril, 2011. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria Nº 45-2010, del 21 de octubre, 2010. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 46-2010, del 21 de octubre, 2009. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 49-2010, del 15 de noviembre, 2010. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 51-2008, del 10 de noviembre, 2008. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acta Ordinaria N° 51-2010, del 29 de noviembre, 2010. Consejo Superior de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Consideraciones respecto a las normas reguladoras de la promoción y la repitencia dentro del sistema público costarricense*. Costa Rica: Despacho del Ministro, febrero, 2011.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Decreto Ejecutivo N° 31635: Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, del 4 de febrero, 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Decreto Ejecutivo N° 35355-MEP, del 2 de junio, 2009. Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes. *La Gaceta*, 14 de junio de 2009, N° 135.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Propuesta de Reglamento General de Evaluación y Normas de Promoción (de los Tres Ciclos) de la Educación General Básica*. 1975.

OVIEDO ÁLVAREZ, Jorge Andrés (Procurador Adjunto de la Procuraduría General de la República). Respuesta a consulta oficio DM-2170-04-09, del 28 de abril de 2009. Comunicación institucional. 31 de agosto, 2009.

ROSS, Amy. "Colegiales que pierdan una sola materia tendrán otra oportunidad". *La Nación*. 24 de enero, 2013. Crónica. p. 5A.

# **ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA VOLUNTAD POLÍTICA. LA INICIATIVA POPULAR Y EL CASO DEL PROYECTO DE LEY GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO EN COSTA RICA**

## **AMONG PARTICIPATION AND POLITICAL WILL. POPULAR INICIATIVE AND THE DRAFT BILL FOR WATER INTERGRATED RESOURCE MANAGEMENT "LEY GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO" IN COSTA RICA**

**Rocío Abarca**

Correo electrónico: cioabarca@yahoo.es  
Teléfono: 8318-7912

Abarca Sánchez, Rocío. Costarricense, Bachiller en Historia de la Universidad Nacional y aspirante a la Maestría

Centroamericana en Ciencias Políticas modalidad académica de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es asesora en la Asamblea Legislativa y Profesora Universitaria, se ha desempeñado como profesora en distintos colegios del país, observadora y mentora política.

Recibido 10/06/2013 – Aceptado 31/10/2013

### **Resumen**

El presente artículo analiza el proceso político y organizativo del contexto de discusión y la lucha por nuevos espacios de participación política en regímenes democráticos por medio de los mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular, con el enfoque al tema de la participación ciudadana en materia legislativa en Costa Rica.

La Iniciativa Legislativa Ciudadana es una incorporación reciente en las constituciones y prácticas políticas latinoamericanas. En nuestro país, la ley

Nº 8491 se emitió el 9 de marzo del año 2006<sup>1</sup>, producto de una reforma constitucional en la que se incorporaron los términos: “popular”, “participativo” y “pueblo”, lo que llevó a la discusión legislativa por el significado de nuevas prácticas políticas y de discusiones legislativas al respecto.

**Palabras claves:** democracia directa, Legislación, iniciativa popular, democracia, participación ciudadana.

### **Abstract**

This article analyzes the political process and organizational context of discussion and struggle for new spaces of political participation in democratic regimes through direct democracy mechanisms such as the popular initiative, with the approach to the topic of citizen participation in the legislative in Costa Rica.

Citizen Legislative Initiative is a recent addition in the Latin American constitutions and political practices. In our country, the law Nº8491 was issued on March 9 2006, the product of a constitutional reform which incorporated the terms “popular”, “participatory” and “people”, which led to legislative debate about the meaning of new political practices and legislative discussions about it.

**Keywords:** direct democracy, legislation, popular initiative, democracy, citizen participation.

### **Introducción**

La ciudadanía en regímenes democráticos tiene el derecho de participar en procesos de reconstrucción enmienda o de elaboración de los proyectos de ley, con mucha más trascendencia cuando se trata de legislaciones que afectan en general a toda la sociedad; por lo que la discusión se inclina a que éstas políticas sean de tipo integral, participativas, socialmente equitativas y ambientalmente sostenibles, pero muchas veces es la misma ciudadanía la que no participa activamente.

A la Democracia Directa, la analiza Francisco Miró como

*“...un conjunto de prácticas instituciones políticas por las que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es más participación que intermediación, es una práctica política, una manera de conducirse en el proceso de toma de decisiones políticas.*

---

1 Costa Rica. Ley de Iniciativa Popular, Nº 8491, del 9 de marzo del 2006. El 1 de julio del año 2003, el artículo 9 de la Constitución Política fue reformado. Este cambio se lee: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos entre sí. independientes entre sí”.

*No consiste sólo en que el pueblo podrá tener más poder o podrá compartirlo con las élites políticas, sino en que contribuye a superar el elitismo, incluyendo su forma caudillista y de la desinformación política*<sup>2</sup>.

La democracia directa contribuye a reforzar el régimen democrático y no modifica ni altera sus condiciones actuales; más bien lo complementa, ya que la ciudadanía contaría con mecanismos constitucionales y legales para ejercer sus opiniones y hacerlas vinculantes.

*"... Gracias a éstas instituciones los ciudadanos de muchas sociedades latinoamericanas tienen la potencialidad de ejercer poder, la estructura jurídica contribuye a reforzar el principio de que la democracia es el poder del pueblo."*<sup>3</sup>

Una de las hipótesis de trabajo de Alicia Lissidini al respecto argumenta que:

*"...los mecanismos de Democracia Directa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto fomentar la delegación."*<sup>4</sup>

Para la autora, los actores que promueven la utilización de la Democracia Directa son el presidente (con el plebiscito) y los ciudadanos<sup>5</sup> (con su participación) sea este el voto o las firmas para que se presente un proyecto de ley como en el caso costarricense con la iniciativa popular. Afirma también que el veto popular y la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a las leyes y a los gobernantes impopulares.

En el año 1990 en Costa Rica, por segunda vez, se presentó en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley: "Reforma Constitucional para incluir un nuevo título, sobre el Referendo en la Constitución Política" expediente N° 10 905. Éste, fue archivado en el año 2000.

Manteniendo la base de este proyecto de ley anterior, pero incorporando a

---

2 MIRÓ, Francisco. "Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado". *Boletín Electoral*. IIDH/CAPEL. Julio-diciembre 1995. p. 111. El resaltado es nuestro.

3 *Ibíd.* p. 130.

4 PACHANO, Simón (Comp.). *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Ecuador: FLACSO, 2008. p. 89. El resaltado es nuestro.

5 *Ibíd.* p. 90.

la Iniciativa Popular, como otro mecanismo, en el artículo 197 de la Constitución se presenta el expediente N° 13 989, con lo que se buscaron incluir herramientas de participación para la sociedad costarricense en la toma de decisiones políticas: "Como respuesta a un anhelo popular, evidenciado en muchos ámbitos de la acción política y de la vida cotidiana."

### **El impulso de las instituciones de democracia directa**

Las instituciones de democracia directa aparecieron en el mundo a finales del siglo XIX y principios del XX e implicaron un importante grado de crítica a la democracia representativa imperante<sup>6</sup> e incluso a los partidos políticos existentes. Ataques que iniciaron con el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau en su obra: *El Contrato Social*, donde escribió:

*"el sistema representativo es de imposible existencia por el tamaño de los distritos; de esta forma o escuchamos la voz de la voluntad o creamos un ente ficticio: la representación."*

La consulta popular, bajo la forma de *plebiscitum* nació en el siglo VI AC en Atenas y se practicó, incluso en la Antigua Roma.<sup>8</sup> La Francia bonapartista del siglo XIX utilizó mecanismos de democracia directa como instrumentos de legitimación de poder.<sup>9</sup> Por otra parte, la Iniciativa Popular brota en Suiza en el año 1891,<sup>10</sup> le sigue Austria e Italia por su poco trámite y la poca cantidad de firmas para recolectar una iniciativa de algún proyecto de ley o un cambio en alguna de éstas.

En nuestras latitudes, gran parte de los estados democráticos cuentan con este mecanismo, aunque no en las mismas condiciones.

---

6 LARIOS, María Jesús. *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Vol. 53 de Monografías. Madrid, 2002. p. 37.

7 ROUSSEAU. *El Contrato Social* [en línea]. [Consultado el 4 de Septiembre 2012]. Disponible en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/rousseaucontratoindice.htm>.

8 PACHECO, Luis A. "Cultura Plebiscitaria." *La Nación*. 20 de marzo 1999. p. 15 A.

9 Esto, cuando se autoproclama Cónsul Vitalicio en 1802 y Emperador en 1804, es mencionado por LARIOS, María. Óp. cit. p. 86 y PACHECO, Luis. Óp. cit.

10 BRAM, Nadja. *et. ál. Guía de la Democracia directa*. Suiza: SE., 2007. p. 6-8.

*"La iniciativa popular es una figura que en la actualidad incide y puede ser estudiada bajo el enfoque de problemas y debates contemporáneos, como son el relativo a la crisis del principio representativo o la discusión de los derechos ciudadanos."*<sup>11</sup>

Con esto, se requiere de acuerdos y otros apoyos, por lo que el Estado se ve fortalecido con este tipo de instituciones.

En el *Diccionario de Política* el término participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades como el acto de salir a votar en las elecciones locales o nacionales, la militancia o participación en un partido político o una asociación de todo tipo, en manifestaciones típicamente occidentales y de interés personal,<sup>12</sup> entre otras. Además de comportamientos legales o no de hombres y mujeres, que reviven identidades colectivas en la construcción de derechos y prácticas ciudadanas.

Con respecto a la forma de participación en la cultura política costarricense, el voto sigue siendo, aunque de forma poco a poco disminuida, la principal y en la mayoría de los casos, la única forma de participación política, como la más convencional y aceptada por la población.<sup>13</sup> Otra manera en la que ya se ha hecho presente la ciudadanía costarricense es en los referéndums, los plebiscitos de los gobiernos locales y las iniciativas populares en la presentación de una ley nueva o en una modificación de alguna, además, en lo que concierne a la publicidad de estos proyectos e iniciativas.<sup>14</sup>

La Iniciativa Popular, por otra parte es un mecanismo de participación política. Amplía la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para incorporar leyes que las respectivas autoridades políticas no establezcan como prioridad.

---

11 *Ibíd.* p.4.

12 BOBBIO, Norberto. *et. ál. Diccionario de Política* [en línea]. Vol. II. [Consultado el 6 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=JDwkOnWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=pasquino&ots=3Ar85Jl7Sz&sig=729McmvaZESp3YXBt2JIKHErA4w#v=onepage&q=participacion%20politica&f=false>.

13 RAVENTÓS, Ciska. *Cultura Política y Participación en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2011. p. 2.

14 El referéndum contra el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés, más conocido como TLC) se llevó a cabo en el año 2007; el cantón de Pérez Zeledón destituyó a su alcalde por medio de un plebiscito en el año 2011 y en el 2012 se empezó a discutir en el plenario legislativo la primera experiencia de iniciativa popular con la Ley de Vida Silvestre, entre otras.

Cambios en la Constitución de Costa Rica desde el año 2003 han hecho a nuestra democracia más participativa, así como lo retoman Miró y Lissidini en todo lo que tiene que ver con prácticas y herramientas de la democracia directa. Diferentes estudios demuestran que la Iniciativa Popular nació por diversas razones, entre éstas la crisis de representatividad de las autoridades, lo que viene a dotar a la ciudadanía de un poder, además que la representación se ha fundamentado en los mismos partidos políticos.

En Chile, informes como el de Izquierdo y Valdés, recogen la tramitación legislativa de Iniciativa Popular y su incorporación al sistema jurídico.<sup>15</sup> Además de la idea de crisis de representatividad, lo que viene a dotar a la ciudadanía de un poder de iniciativa legal, que no ven representado. Esto último se repite en nuestro país cuando se toman en cuenta y se practican este tipo de mecanismos; cuando la población no ve verdadera representatividad y los temas presentados competen tema de interés por parte de la ciudadanía. Argentina la incluyó en 1994 en el artículo 39, Brasil en 1988, Colombia en 1991 y Ecuador en 1979.<sup>16</sup> En Costa Rica, se puede notar que incorpora este mecanismo sumamente tarde (2006).

La importancia de los partidos políticos en el apoyo o el disgusto para con una iniciativa de este tipo. Los actores más destacados podrían ejercer influencia en los ciudadanos para firmar o de lo contrario desestimar un movimiento.

### **Iniciativa Popular y Participación Ciudadana en materia legislativa**

La Iniciativa Popular es un mecanismo de democracia directa y por ello de participación política, sobre todo de intervención de la sociedad civil.<sup>17</sup> Otros autores lo denominan como institución representativa política de democracia indirecta,<sup>18</sup> pero se llega al consenso de que es una institución del Estado democrático de derecho que representa una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de las decisiones políticas o estatales,<sup>19</sup> que no existe en materia legislativa federal.

---

15 IZQUIERDO S., José M. y VALDÉS, María T. "Un debate desde América Latina: Democracia Representativa y Democracia Directa." *Instituto Libertad*. Chile. Octubre 2007. Vol. XVIII, Nº177. p. 2.

16 *Ibíd.* p. 113, 117, 119, 121.

17 SOTO, Milena. *Ley de Iniciativa Popular*. Informe Técnico Jurídico. Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2013. p. 3.

18 Sobre todo abogados como Manuel Garcia y André Hauriou.

19 Concha C., Hugo. *Óp. cit.*

Se crea con la idea de ampliar el aporte de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para incorporar leyes o cambios a éstas y que las autoridades políticas legislativas no han establecido como prioritarias. Es catalogada, junto con el referendum, como una de las instituciones auténticamente democráticas en el Estado Contemporáneo<sup>20</sup> ampliando "el ámbito de derechos políticos al facultar a la ciudadanía a participar en una de las actividades fundamentales de la vida pública, como es el procedimiento legislativo."<sup>21</sup>

Nace además porque la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, no se encuentra garantizada por la normativa ni por la costumbre parlamentaria. Además de la variable de lentitud en la aprobación de nuestras leyes. En América funciona en Cuba, Venezuela y Argentina. En México se ha mantenido desde el año 1836 en su Constitución, siempre y cuando dirija sus proyectos algún diputado o ayuntamiento propiamente.<sup>22</sup>

### CUADRO 1

#### MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA LEGISLATIVA EN COSTA RICA

Iniciativa Ciudadana	Legislativo	Ejecutivo	Vía Oficina de Iniciativa Popular
Convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (rondas las 160.000 firmas).	Convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros (diputados y diputadas).	Convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de las y los miembros de la Asamblea Legislativa.	Que RECIBE iniciativas populares, tales como aportes, sugerencias y propuestas para modificar, derogar o dictar legislación. Además brinda asesoría procedimental.

**Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8492.**

20 *Ibíd.* p. 3.

21 *Ibíd.* p. 11.

22 *Ibíd.* p. 19-20.

## **Un recorrido por la historia de la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Política de Costa Rica.**

La búsqueda de la participación ciudadana ha sido una lucha constante en Costa Rica dentro de la misma sociedad. La concepción constitucionalista de tipo liberal mantiene la idea de la representatividad y la delegación del poder en la toma de decisiones. Los espacios de participación democrática y la consulta ciudadana han sido también temas de discusión.

En nuestra democracia de tipo representativa la ciudadanía costarricense de nacimiento y de naturalización, con más de 18 años de edad ejercen el voto en igualdad de condiciones, delegando el poder cada cuatro años en las autoridades legislativas y en el Poder Ejecutivo. Este encargo no es absoluto; el pueblo puede de forma efectiva, ser parte activa en la formación y modificación de proyectos de ley, ya sea desde su iniciativa y redacción<sup>23</sup> o en su aprobación en el Plenario; por lo que se integra la sociedad en el quehacer político<sup>24</sup> público.

En Costa Rica, la participación ciudadana en política es un derecho humano básico:

*"...comprende acciones colectivas o individuales ejercidas mediante canales institucionalizados, o bien de forma espontánea e informal, ya sea en el nivel local, regional o nacional. Comprende desde la expresión pública de una opinión hasta el involucramiento activo en la ejecución u oposición de políticas públicas"<sup>25</sup>.*

Uno de los primeros antecedentes de incorporación del término "voluntad del pueblo" en Costa Rica, data del proyecto de Constitución Política de la república; presentado por la Asamblea Nacional Constituyente en el año

---

23 La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa ofrece espacios de participación social y política activa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Primer Poder de la República, ya que acompaña a quien propone; sea quien sea como a personas menores de edad y a migrantes, quienes no han obtenido la ciudadanía como tal, con información en general, para formar en la participación e incidencia política. Al cerrar el mes se envían todas las iniciativas recibidas por esta se envían al Plenario legislativo para su lectura y a los diputados y diputadas para su información.

24 RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Tesis 22271. San José: Universidad de Costa Rica, 2003. p. 129.

25 BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. *Informe de servicios técnicos*. Asamblea Legislativa. p. 5

1949. Este grupo enfatizó las decisiones tomadas (de tipo referéndum) pero no de elaboración de proyectos de ley o presentación de la misma como el caso de la iniciativa popular.

Esta Constituyente dictó:

*"La soberanía reside en la voluntad del pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de los poderes públicos en todo el territorio nacional..."*.<sup>26</sup>

Para que "el pueblo" ejerza "esa voluntad" en forma directa existe la creación de una estructura de referendo para consultar al pueblo las enmiendas parciales de la Constitución Política<sup>27</sup> (u otras) lo que reafirma la representatividad de los poderes del Estado.

Más aún, el artículo número 3 del proyecto de Constitución de la Junta comienza su redacción por brindar más empoderamiento al pueblo cuando cita:

*"Sólo el pueblo, mediante un plebiscito, podrá dar validez a tratados y convenciones que afecten la integridad del territorio actual o la independencia política del país"*<sup>28</sup>

y es en éstos espacios donde la soberanía no puede ser representada porque es y consiste esencialmente en la voluntad general.

Por otra parte, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en París en el año 1948, su artículo 21.1 exclama que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos".<sup>29</sup> Este derecho es declarado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos mejor conocido como Pacto de San José, celebrado en Costa Rica el 22 de noviembre del año 1969 y continúa en la línea de mantener la representatividad en los poderes del Estado.

---

26 Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Constituyente de 1949 por el Gobierno de Facto [en línea]. [Consultado el 23 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.google.co.cr/#q=costa+rica+constitucion+de+la+junta+fundadora+de+la+segunda+republica&hl=es&prmd=imvns&ei=Rx18Tur7L4j40gH3s5j6Dw&sqi=2&start=10&sa=N&fp=93a9f0466ea8c43b&biw=1024&bih=509>.

27 PACHECO, Luis. Óp. cit.

28 Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Óp. cit. El resaltado es nuestro.

29 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799. p. 5.

Los mecanismos de democracia directa hicieron énfasis en la necesidad de abrir nuevos espacios para el ideal democrático: el poder del pueblo, para el pueblo y con el pueblo. Además de que fortalecieron y enriquecieron a la democracia representativa, con lo que la ciudadanía debería sentirse permanentemente responsable de participar en la vida pública y en la política, ya que estos cambios buscan que la democracia sea, no sólo representativa sino también participativa; y nacen: "...Como respuesta a un anhelo popular, evidenciado en muchos ámbitos de la acción política y de la vida cotidiana."<sup>30</sup>

La búsqueda para documentar la participación ciudadana data del año 1990 cuando el legislador Rodrigo Gutiérrez y otros 9 diputados; entre estos el expresidente Miguel Ángel Rodríguez, plasmaron la participación ciudadana en una iniciativa, tendiente a facilitar la intervención activa de la ciudadanía en la formación de las leyes y los procedimientos de consulta abierta, incluyendo el término referéndum en la Constitución.<sup>31</sup>

La Comisión Técnica de Alto Nivel de Reforma del Estado Costarricense en el año 1990 consideró que "la democratización debía constituir el eje fundamental del acto de gobernar", con el fin de incorporar la participación directa de los ciudadanos agregada a las estructuras formales o constitucionales de su diseño actual.<sup>32</sup> La justificación del proyecto N°13409, para reformar el artículo 9 de la Constitución deja claro que:

*"el ejercicio del poder, es un derecho ciudadano inalienable, y que este emana o se origina en el ciudadano, aunque en algunas circunstancias -por su decisión directa y soberana- pueda delegarlo, designando representantes que tomen en su nombre las decisiones o expidan las normas que habrán de ser de acatamiento obligatorio para todos los habitantes del país"*<sup>33</sup>

El 10 de noviembre del año 1998 se da la primera lectura y el día 30 se integra la Comisión que lo conoce con los diputados Carlos Vargas Pagán del Partido Unidad Social Cristiana, Joycelyn Sawyers Royal del Partido Liberación Nacional y José Merino del Río de Fuerza Democrática. En intervenciones sobre el tema, Merino se refiere a que:

---

30 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989. p. 1.

31 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 10905. Inclusión de un nuevo título sobre el referendo en la Constitución Política.

32 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409. Reforma al párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política de la República. Dictamen Afirmativo Unánime. p. 9.

33 *Ibíd.* p. 2.

*"Esta reforma le daría a nuestra democracia un nuevo contenido o una nueva responsabilidad que se inscribe en el desarrollo democrático que está necesitando la democracia representativa para llegar al conjunto de la ciudadanía y para incorporar como un deber constitucional nuevos espacios de participación democrática para los ciudadanos que no rivalicen, sino que se complementen con ese instrumento de la democracia representativa que se ejerce cada 4 años durante el voto."*<sup>34</sup>

El Dictamen Afirmativo Unánime de la ley, lo que quiere decir que la totalidad de sus integrantes la apoyaron, enfatizó las responsabilidades del Estado y la interacción entre ciudadanos y el gobierno, explicando cómo en los países desarrollados se ha establecido que la eficacia del Estado es mayor cuando se escuchan las opiniones de la ciudadanía y se propicia su participación en la elaboración, determinación y aplicación de las políticas públicas.<sup>35</sup> Para el caso de Costa Rica, según dicho Dictamen:

*"los bajos índices de aceptación de la acción gubernamental, demuestran el descontento que sienten la mayoría de los costarricenses, al no ver satisfechas sus demandas y requerimientos. Esa brecha entre expectativas y realizaciones, nos sirve para comprobar que tenemos necesidad de emprender cambios en la forma de gobierno que nos permitan fortalecer el andamiaje democrático en la consecución de la "buena gobernabilidad."*<sup>36</sup>

Para los y las legisladoras resultó imperativo introducir algunos institutos de participación de democracia directa en las funciones del legislativo, sobre todo por las críticas a los que se ven sometidos como consecuencia del bipartidismo, su quiebra y la fuerza con que se incorporaron algunos de los movimientos sociales emergentes y sus necesidades integrales que han estado en deuda con la ciudadanía<sup>37</sup> hechos que propiciaron y abrieron las puertas a la discusión de mecanismos de apertura democrática como la iniciativa popular en el país. Uno de los promotores de estos mecanismos fue el entonces presidente Miguel A. Rodríguez. En su discurso del primero de mayo de 1998 convocó a estas reformas y expresó:

*"Los costarricenses tienen activa participación en la toma de decisiones, lo cual moderniza y transforma profundamente nuestro*

---

34 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa del 30 de noviembre de 1998. p. 7.

35 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409. Óp. cit. p. 2-4.

36 *Ibid.* p. 8.

37 Investigadores costarricenses como Ciska Raventós y Alberto Cortés, entre otros académicos han analizado estos temas.

*sistema democrático. La participación ciudadana es hoy la más profunda, creciente y arraigada de nuestra historia... éste es sólo el inicio de un largo camino para fortalecer la democracia".<sup>38</sup>*

De los distintos proyectos de ley, la reforma de los artículos 102, 105, 123, 124 y 129 de la Constitución Política se inició desde el año 1999, cambios que se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico para facilitar la accesibilidad a los mecanismos de referéndum e iniciativa popular, confirmando una de las reformas políticas más importantes de los últimos cuarenta años y rompiendo el monopolio que han ejercido durante casi dos siglos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de formación de la ley, proceso lento ya que este tipo de reformas solo se discute un día a la semana en el plenario, los días miércoles hasta las 6 de la tarde. En estos procesos la crítica trascendental tiene que ver con la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón para poder presentar mecanismos de democracia y se explica en el siguiente cuadro:

---

38 RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Discurso del Primero de Mayo 1998.*

## CUADRO 2

### PROPUESTA PARA REFORMAR LA CANTIDAD DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL PARA APROBAR O DEROGAR PROPUESTAS DE LEY EN LOS ARTÍCULOS 105, 123 Y 195 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COSTARRICENSE EN EL AÑO 2002

<b>Artículo 105</b>	<b>Artículo 123</b>	<b>Artículo 195</b>
<p>El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un uno y medio por ciento (1.5%) de los ciudadanos inscritos en las listas de electores; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa...”</p>	<p>Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de Gobierno y al uno y medio por ciento (1.5%) como mínimo de los ciudadanos inscritos en las listas de electores, si el proyecto es de iniciativa popular.”</p>	<p>La proposición para reformar uno o varios artículos debe presentarse a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el uno y medio por ciento (1.5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en las listas de electores.</p>

**Fuente: Elaboración propia basado en el Expediente Legislativo N°14776.**

Con respecto a las apreciaciones publicadas en medios de comunicación, para el diputado Carlos Vargas P.,

*"antes de estas medidas [refiriéndose a la iniciativa popular] la sociedad civil era un ente pasivo en el tema de las decisiones... hoy se llena ese vacío y le dan al pueblo la oportunidad de disponer directamente sobre aquellos asuntos de su interés".<sup>39</sup>*

Desde este año (1999) y con la presentación de la reforma citada, la ciudadanía organizada tiene la facultad de crear, y es el eje activo de la discusión; no precisamente por deliberar (referéndum), sino por la redacción y las propuestas que se le faculta realizar gracias a la creación de un proyecto de ley por medio de la iniciativa popular.

En su discusión nacieron todo tipo de comentarios, como que con este tipo de institutos se dará un: " surgimiento de una cultura plebiscitaria al mejor estilo suizo, acorde con nuestra paz y civilidad".<sup>40</sup> Otros fueron que: "en un futuro se discutirán: una Asamblea Constituyente, la elección directa de parlamentarios y hasta la reelección presidencial. En conclusión, así se siembra, nace y crece una real democracia participativa."<sup>41</sup>

En fin, la iniciativa popular y el mecanismo de referéndum se convirtieron en piezas clave para el empoderamiento de la ciudadanía y en todo lo que ésta pudiera lograr en adelante. Más, no todos los artículos de opinión fueron positivos. Rubén Hernández Valle los califica como de desafortunados. Para él;

*"la Iniciativa Popular tiene sentido en países con gran población, en los que existe un divorcio total entre los diputados y los ciudadanos. En Costa Rica sucede lo contrario, según Hernández, por lo que dicha reforma es absurda y nadie la usará... Además no cuentan con sentido jurídico ni práctico."<sup>42</sup>*

Para el año 2000 se presenta un nuevo expediente de ley el número 13 989 de reforma constitucional para incluir a la iniciativa popular y al referéndum en la Constitución Política de Costa Rica, modificando los artículos 105, 123, el primer párrafo del artículo 124, el último párrafo del artículo 129, el primer inciso del artículo 195 y la adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución, una versión mejorada del anterior.

---

39 PAGÁN, Carlos. "Referéndum, una válvula de seguridad para la democracia". *La Prensa Libre*. 16 de abril 1999. p.13

40 PACHECO, Luis A. *Óp. cit.*

41 Íd.

42 HERNÁNDEZ, Rubén. "Caballo de Troya". *La Nación*. 17 de marzo de 1999. p. 15 A.

Es importante resaltar que ambas leyes; la creación del referéndum y la de la iniciativa popular se discutieron prácticamente juntas y en los mismos contextos de justificación. De ahí que en la mayoría de las reformas, iniciativas de ley y de otros planteamientos encontrados no se puede hablar de un empoderamiento de la ciudadanía en separado.

La justificación del expediente N°13989 busca incluir mecanismos de participación en la sociedad costarricense en la toma de decisión política, la participación activa de los ciudadanos en la formación de las leyes y los procedimientos de consulta abierta, lo que supera los diez años de atrasó en relación a la propuesta anterior, con el objeto de permitirle a Costa Rica, y ante todo a su democracia, un instrumento que la refuerce, para garantizar que el texto constitucional sea una norma viva, legítima y fiel a los valores del ser costarricense.<sup>43</sup>

La Ley N°8281 reforma de los artículos 105, 123, el primer párrafo del artículo 124, el último párrafo del artículo 129, el primer inciso del artículo 195 y la adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política aprobada en el año 2002 entre otras, establece que los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio de dos años<sup>44</sup> excepto los de reforma Constitucional que seguirá el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política. La Sala Constitucional había otorgado un plazo para aprobar ambos textos, el de referéndum y el de iniciativa Popular desde junio del 2003 y este no se cumplió.

El tema del 5% del padrón electoral es uno de los álgidos.<sup>45</sup> Andrea Rodríguez en su tesis es una de las más críticas por lo que esto significa para un país como Costa Rica con poco más de cinco millones de habitantes<sup>46</sup> y en muchas de las fuentes consultadas es un tema de burla y desánimo para su ágil aplicación.

---

43 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989. Óp. cit. p. 1-2.

44 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8281, del 28 de mayo 2002.

45 Para el año 2002 correspondió a la cantidad de 113.992 personas.

46 RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. Óp. cit. p. 158. En su tesis insta por un cambio del 5 al 1.5% de la población.

**CUADRO 3**

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA INCLUIR LA INICIA-  
TIVA POPULAR Y EL REFERENDO EN LA CONSTITUCIÓN PO-  
LÍTICA DEL AÑO 2000**

Artículo	Contenido
123	...por iniciativa popular, al cinco por ciento (5%), como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
195	La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por un mínimo equivalente a un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
197	El Poder Ejecutivo, dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa o un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral durante la última elección presidencial, pueden someter a referendo cualquier proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, la división territorial del país, o proyectos tendientes a autorizar la ratificación de tratados que, sin ser contrarios a la Constitución, puedan afectar el funcionamiento de instituciones consideradas de una trascendencia tal que afecten el funcionamiento de la sociedad costarricense, entre tales proyectos se incluyen las reformas a la Constitución Política o las iniciativas proponen derogar una ley.  No podrá realizarse más de un referendo por año.
198	Cuando el resultado del referendo sea favorable a la aprobación del proyecto, el Poder Ejecutivo lo sancionará y ordenará publicarlo en el Diario oficial, en un plazo máximo de quince días hábiles.
200	El Tribunal Supremo de Elecciones organizará y velará por la regularidad de las consultas llevadas a cabo por medio del referendo y proclamará sus resultados, tanto en el nivel nacional como en el local.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Expediente Legislativo N°13989.

Con esto, nuestra democracia sigue siendo fundamentalmente representativa, pero con instituciones dentro de ella que garantizan el acceso directo de la ciudadanía, bajo determinadas condiciones al ejercicio parcial y el control del poder estatal.<sup>47</sup>

Para el diputado Pacheco Salazar mediante estas reformas, "el pueblo podrá ejercer la potestad de legislar en forma directa".<sup>48</sup> Culmina así un largo proceso por medio del cual, el pueblo costarricense se dotó de nuevos instrumentos de participación política, pero que aún a la fecha no se aplican como se debería.

Con todas estas discusiones uno de los aspectos más relevantes es que el papel de la iniciativa popular es clave cuando su tema no es acogido por ninguna instancia parlamentaria. Toda la discusión en relación a las reformas se basan en que la aplicación de ésta y de cómo proporciona a la ciudadanía la posibilidad de señalarle a las autoridades cómo desean que se resuelvan determinados problemas, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático; enfatizándose, sobre todo en la posibilidad de incidir en la decisión, ya que ésta no se concentrará solamente en gobernantes y/o en los políticos.

En este contexto, se crea también el expediente **Nº14799**, Ley de Iniciativa Popular, el cual fue presentado por el diputado Corrales Bolaños en el año 2002. Este se envía a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos producto de las discusiones mencionadas por una reforma constitucional donde se incorporaran los términos: popular, participativo y pueblo, discutido por el significado de esas nuevas prácticas políticas como respuesta a todas las modificaciones anteriores; que se encontraban; conceptos olvidados y no pasaban más allá de la exposición y de la discusión en el plenario legislativo.

A este proyecto lo consultan distintas organizaciones, entre estas: la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República y la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Corrales, presenta una moción para que se incorpore al Tribunal Supremo de Elecciones, a los

---

47 Sobre las consultas, es importante recordar que el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, con fundamento en el Convenio 169 del OIT la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, nombró una Comisión Consultiva, la cual se conformó, por un representante del Tribunal Supremo de Elecciones, la Defensoría de los Habitantes, la Organización Internacional del Trabajo y Representantes de los Despachos de los Diputados que conformaban en ese entonces, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Por consiguiente, no estuvo el proceso de consulta bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones.

48 PACHECO SALAZAR, Ovidio. "Referendo e Iniciativa Popular". *La Prensa Libre*. 29 de mayo 2000. p.15

partidos políticos, al Directorio de la Asamblea Legislativa y al Ministerio de Hacienda. Se invita además a los profesores y expertos universitarios en derecho Dr. Hugo Alfonso Muñoz Rojas, Dr. Rubén Hernández Valle, Arturo Rodríguez y a Danilo Hernández personas cercanas a la redacción del texto original y al sustitutivo. En el siguiente cuadro se muestran algunas de las propuestas a la ley más significativas:

**CUADRO 4**

**PROPUESTAS DE TEXTO PARA LA LEY DE INICIATIVA POPULAR**

<b>TEXTO</b>	<b>TEXTO</b>
<p><b>Diputado José Miguel Corrales</b></p> <p><b>Bolaños</b></p>	<p><b>Dr. Hugo Alfonso Muñoz Q., Arturo Rodríguez, y Danilo Hernandez</b></p>
<p><b>Art. 1, 2 y 3</b></p> <p>Grupos de electores se constituyen en un Comité Gestor para la recolección de firmas del 5% de electores inscritos, en sesiones ordinarias.</p>	<p><b>Art.1,2,3,4 y5</b></p> <p>Electores o grupos de ellos solicitan la conformación del Comité Gestor, para la recolección de firmas.</p>
<p><b>Art. 6 y 7</b></p> <p>La Asamblea Legislativa (Directorio) conoce el proyecto y se pronuncia en 15 días hábiles sobre la admisibilidad de la solicitud.</p>	<p><b>Art. 6</b></p> <p>El Tribunal Supremo de Elecciones conoce la la solicitud del proyecto y en 8 días hábiles se se pronuncia sobre los requisitos formales e interpela a proponentes para su corrección. Comité Gestor tiene 180 días para recoger el 5% de firmas de electores inscritos.</p>
<p><b>Art. 9 y 10</b></p> <p>Acuerdo del Directorio se publica, tiene apelación ante el Plenario (8 días).</p>	
<p><b>Art. 13</b></p> <p>Se admite solicitud y el proyecto y se Comunica a TSE y al Comité Gestor para la recolección de firmas.</p>	<p><b>Art. 7</b></p> <p>TSE admite solicitud y entrega formulario para la recolección de las firmas al Comité gestor</p>

<b>Art. 14, 15, 16 y 18</b>  Comité Gestor tiene 6 meses para la recolección de firmas, y tiene una prórroga de 3 meses y TSE 30 días para la verificación de firmas.	<b>Art. 6</b>  Comité Gestor tiene 180 días hábiles para recoger firmas.
<b>Art. 23</b>  El Tribunal Supremo de Elecciones envía documentación a la Asamblea Legislativa y se asigna el Proyecto a la Comisión Permanente competente, y se dictamina en 4 semanas.	<b>Art. 12</b>  TSE envía documentos a Asamblea Legislativa y 8 días después de publicación en la Gaceta se asigna a la Comisión Ordinaria y se dictamina en tres meses.
	<b>Art. 13</b>  Plenario puede consultar a la Sala Constitucional en este tema. Plenario conoce el Dictamen de Comisión y lo vota dentro de 1 año las reformas a las leyes y 2 años reforma Comisión Política.
<b>Art. 24</b>  Plenario conoce el Dictamen de Comisión y vota la Iniciativa en 30 días naturales.	

**Fuente: Elaboración propia con base en el ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799.**

Hugo Muñoz, especialista en Derecho Constitucional afirma que la Iniciativa Popular es una gestión. Se trata en el fondo de una voluntad popular y lo único vinculante es el plazo. No es igual que el trámite desde la Oficina de Iniciativa Popular, además la cantidad de firmas para recoger es un poco grande.<sup>49</sup>

---

49 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión del 27 de mayo del 2003. p.7.

Alex Solís F. fue invitado a la Comisión para referirse al expediente y expone que el Estado no debería financiar este tipo de actitudes paternalistas, sobre todo pensando en la publicidad para aprobarlo o no, además de referirse, de igual manera a la cantidad de firmas de forma crítica. Cita que: "El Estado no debe financiar los esfuerzos que la sociedad civil haga en términos de su organización para impulsar una iniciativa".<sup>50</sup> Además de proponer que se cuente, según el texto de la ley, con un vocero, el que será oído por el plenario legislativo. De ambos mecanismos, predice que el de uso más común será el referéndum, el cual ya había empezado su discusión en el plenario como Ley reguladora del referendo.

Esta reforma implica un compromiso para que el pueblo no se limite a elegir, si no que tenga otra forma de participación.<sup>51</sup> Para las diputadas del Partido Acción Ciudadana Ruth Montoya y Daisy Corrales la cantidad de firmas "era muy elevada y costosa".<sup>52</sup>

La Procuraduría General de la República, quien ya se había manifestado sobre la introducción de mecanismos de democracia directa, en sus observaciones se decanta en conceptos, más que en sus conclusiones. Se menciona que el texto

*"presenta problemas de constitucionalidad y de técnica legislativa que impedirán la concreción de los objetivos de fortalecimiento de la democracia."*<sup>53</sup>

Sandra Urbina la directora de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa resaltó su preocupación sobre el "Comité Gestor" introducido en el texto. Alegó por el perfil de los grupos de diferentes sectores y las diferencias que esto traería. Además criticó, al ser el Directorio (éstas tres personas que menciona el proyecto) los que pronuncien su admisibilidad, y más bien le propone esta facultad al Plenario Legislativo.

En el texto, el artículo 3 propone que durante el periodo de sesiones ordinarias, el Comité Gestor (un grupo de cinco o más ciudadanos) elabora el proyecto. Esos ciudadanos y ciudadanas eligen un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales como interlocutores de los electores ante los supremos poderes para la presentación, por lo que, entre otras, deja la duda de si ese grupo será verdaderamente representativo o preparado. Además, de los requisitos establecidos para la presentación de un proyecto como:

---

50      Íd.

51      Íd. Diputado Federico Malavassi.

52      Íd.

53      ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799. f. 75

- A- Una exposición de motivos, que detalle las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por la Asamblea Legislativa de la propuesta de la iniciativa popular.
- B- El texto que articula el proyecto de ley.
- C- Los datos personales de los miembros del Comité Gestor.
- D- El lugar donde recibir notificaciones.<sup>54</sup>

El procedimiento según el artículo 7 establece que "el directorio de la Asamblea Legislativa examinará la documentación y se pronunciará en el plazo de quince días naturales sobre su admisibilidad". Las causas pueden ser la exclusión de algunos requisitos y la repetición del tema con otro proyecto existente. También se le podría presentar una apelación ante el plenario legislativo, en caso de no ser admitido. Además de los requisitos para la presentación y recolección de las firmas en los 6 meses posteriores.

En la discusión de todas estas apreciaciones y según las actas del Plenario Legislativo, la diputada en ese entonces Laura Chinchilla exclamó que:

*"los ciudadanos han venido reclamando mayores espacios de poder, de manera tal, que puedan tener potestades en el momento de definir políticas públicas, de controlarlas, darles seguimiento y evaluarlas. La idea con esto, es que se integren mas comisiones de naturaleza mixta."*<sup>55</sup>

O incluso lo que se conoce como mesas interinstitucionales de trabajo legislativo para la consulta. Para otros diputados este tipo de mecanismos de democracia ya existían y no eran necesarios. "De por sí, (la democracia) es participación, se convierte en un pleonasma político, una redundancia política".<sup>56</sup>

En el año 2005 se aprueba en primer debate la Ley para regular la Iniciativa Popular, teniendo como base la Ley N°8281 que reformuló los artículos 105, 123, 124 y 129 de la Constitución Política, y adicionó los numerales 102 y 195, así nació la Ley N° 8491 la Ley de Iniciativa Popular el 9 de

---

54 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799. Ley de la Iniciativa Popular. p. 5.

55 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 10 de junio 2002. Estas se han utilizado con proyectos como territorios costeros comunitarios conocida como TECOCOS, la Ley de Marinas y Apertura de Electricidad, en Materia Fiscal y en Materia de Seguros de vida, y la Ley de Semillas.

56 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 9 de julio 2002. Diputado José Miguel Corrales. p. 27.

marzo del año 2006 y en ese mismo año se aprobó la Ley N° 8492, relativa a la regulación del referéndum.<sup>57</sup>

Para el académico Manuel Rojas:

*"la mayoría de los diputados no mostró mucho entusiasmo en la reglamentación del mecanismo, a pesar de que contenía importantes restricciones respecto de la convocatoria mediante la iniciativa ciudadana, así como las materias que podían ser consultadas..."*<sup>58</sup>

El siguiente cuadro muestra los cambios en la redacción que tuvo el texto:

**CUADRO 5**  
**DEL PROYECTO A LA LEY DE INICIATIVA POPULAR**

<b>TEXTO</b>	<b>TEXTO</b>
Varias propuestas al Proyecto de Ley de Iniciativa popular  Expediente N° 14.799	<b>Ley de Iniciativa Popular</b>  <b>Ley N°8491</b>
<b>Art. 3</b> Un grupo de 5 o más ciudadanos se podrá constituir en el Comité Gestor de un proyecto de ley redactado en artículos, que deberá versar sobre una única materia o tema homogéneo.	<b>Art. 1</b> Un cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá firmar la iniciativa para formar leyes o reformar parcialmente a la Constitución Política.
<b>Art. 9</b> La resolución del Directorio de la Asamblea Legislativa se notificará al Comité Gestor y adicionalmente se publicará en el Diario Oficial.	<b>Art. 2.</b> La Asamblea ordenará publicarlo en el Diario Oficial; el encabezado de la publicación deberá referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.

<sup>57</sup> Esta aprobación se realizó después de que prosperó una acción de inconstitucionalidad interpuesta por José Manuel Echandi, quien fue Defensor de los Habitantes de la República, y Gabriel Bonilla Picado, solicitando que se declarara inconstitucional la omisión del Poder Legislativo en cuanto al dictado de una ley reguladora que permitiría promover y eventualmente solicitar un referéndum o presentar por medio de una iniciativa popular un proyecto de ley.

<sup>58</sup> ROJAS, Manuel. "Elecciones y Referéndum: Un balance general". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009. p. 35.

<p><b>Art. 24</b> Se envía a la Comisión temática, tendrá cuatro semanas para su discusión y dictaminar. Se remite al primer lugar del Plenario Legislativo hasta por 30 días. Y si no se aprueba deberán pasar 5 años.</p>	<p><b>Art. 6</b> Los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales.</p>
<p><b>Art. 27.</b> Los Partidos Políticos podrán exponer sus puntos de vista en algunos medios de comunicación nacionales.</p>	<p>Desaparece</p>
<p><b>Art. 28</b> El Estado cubrirá los gastos de presentación, difusión y recolección de firmas.</p>	<p>Desaparece</p>

**Fuente: Elaboración propia. Con base en varias iniciativas de Ley en el Expediente N° 14799 y la Ley de Iniciativa Popular N° 8491.**

Aprobada la novedad a la Ley 8281, la redacción de la Ley de Iniciativa Popular se convirtió en un largo camino. El "embudo" de la misma, fue la cantidad de trámites anteriores a la recolección de las firmas; como la presentación ante el Plenario por parte de sus "padrinos", además de los reglamentos de orden en todos los proyectos de ley. La propuesta se aprobó con el apoyo de 42 diputados presentes de forma unánime.

Un intento para la aplicación que ha tenido hasta la fecha este mecanismo, fue el de dar fin a la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (más conocido como TLC), su vocero fue el grupo Convergencia Democrática con José Miguel Corrales.

*"Al presentar la propuesta del referéndum ante el Tribunal Supremo de Elecciones, este grupo demandó el respeto por la iniciativa popular, con lo que se buscaba iniciar un proceso de recolección de firmas, para preparar el terreno de la movilización ciudadana contra el Tratado".<sup>59</sup>*

<sup>59</sup> MORA, Sindy. "Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009. p. 115.

Otro, fue el expediente N°17054, la Ley de Conservación de Vida Silvestre por medio de Iniciativa Popular por parte de APREFLOFAS y otras organizaciones ambientalistas. Con éste, se descubrió que el reglamento de la Asamblea Legislativa no regulaba el procedimiento a seguir para que el Plenario conociera los proyectos de ley de iniciativa popular, una vez que éstos habían sido dispensados de todos los trámites por el vencimiento del plazo perentorio para ser votados en 1º debate por la Asamblea, cuando esos proyectos de ley no han sido dictaminados por el órgano dictaminador<sup>60</sup> después de los 2 años de plazo.

En estas discusiones se retomó en la forma y en el porqué del nacimiento de la iniciativa popular, en el poder de iniciar la propuesta de ley:

*"... obligarnos, al Primer Poder de la República, a conocerlo y a votarlo conforme a las reglas de esa nueva legislación. En esencia, la iniciativa popular democratiza, amplía la iniciativa en la formulación de las leyes."*<sup>61</sup>

El proyecto que se aprobó en primer debate fue el sustitutivo en la Comisión Permanente Especial de Ambiente (donde estuvo el proyecto) en la sesión del 18 de setiembre de 2012, ya que en discusiones en el Plenario se llegó a que:

*"La misma ley remite a que esa propuesta sea sometida a un procedimiento ordinario; dentro de ese procedimiento ordinario cabe entonces todo el derecho de enmienda que consecuentemente tienen las y los diputados, además, es el principio democrático..."*<sup>62</sup>.

En los últimos meses y en razón de la ley de conservación de vida silvestre, ha sido constante la crítica y la opinión al respecto. Por ejemplo: un editorial del diario La *Extra* se le califica:

*"Como una herramienta a defender y a utilizar con sabiduría, es un instrumento para darle la bienvenida a aquellos grupos integrados por ciudadanos con intereses sanos y patrióticos, quienes pretenden ser parte de ese proceso de fortalecimiento del país. Todos debemos velar porque este propósito se cumpla, desde nuestra posición de pueblo o de líderes sociales y políticos"*<sup>63</sup>

---

60 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta del Plenario Legislativo N° 73, del 1 de octubre 2012. p. 30.

61 *Ibíd.* Diputado Fabio Molina. p.39.

62 *Ibíd.* Diputado y Presidente de la Asamblea Legislativa, periodo 2012-2013: Víctor Emilio Granados. p.39.

63 *Periódico La Extra*. [en línea]. [Consultado el 24 de octubre 2012]. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/2012/octubre/24/opinion1.php>.

Cuando no existe voluntad política para la aprobación de una ley se busca el apoyo a través de redes y grupos sociales que identifican un movimiento y una causa. Mediante el equivalente al 5% del padrón electoral (aproximadamente 160.000 firmas a la fecha) se puede presentar directamente a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, para cuya redacción y procedimiento las personas que lo presenten recibirán asesoría procedimental de la Oficina de Iniciativa Popular,<sup>64</sup> si lo tienen a bien. En esta Oficina se pueden presentar las iniciativas aportes o sugerencias para eliminar, modificar o crear leyes, o bien una propuesta hasta de forma verbal. A la fecha se han presentado 1.673 iniciativas populares; se han convertido en proyectos de ley 94 y 14 son ya Leyes de la República.<sup>65</sup>

La enorme ventaja de este instrumento es que le pone un plazo de 2 años al Congreso para su votación. A la fecha se encuentran dos proyectos bajo este mecanismo: el expediente n°17.742: ley para la gestión integrada del recurso hídrico; y el expediente n°18.625: reformas al código penal, ley n° 4573, del 4 de mayo de 1970 y reformas de la ley de bienestar de los animales, ley n° 7451, de 17 de noviembre de 1994.<sup>66</sup> Estos proyectos recogen iniciativas que han quedado en el olvido y no han sido prioridad. Sensibilizan a la mayoría de la población ya que tocan grandes temas como la salud, la economía y el ambiente, entre otros de forma integral.

¿Cómo se crea el espacio de participación democrática y la Construcción ciudadana para la redacción de proyectos de ley con el nacimiento de la Iniciativa Popular?

Es importante recordar que éste ha sido el único proyecto de ley de iniciativa popular, a la fecha, que ha recibido asesoramiento por parte de la Oficina de Iniciativa Popular, con un acompañamiento técnico gratuito en el cual, la Oficina de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa les investiga sobre el tema.<sup>67</sup> La ley de Gestión integral del recurso hídrico y la de maltrato animal no lo han recibido porque no lo han solicitado.

A la fecha, otra iniciativa fue la presentada por un activista de derechos humanos el señor Yashín Castrillo, la cual pretende modificar el Código de Familia, lo cual cambiaría el artículo 242, correspondiente a la unión de hecho, para que incluya a las parejas del mismo sexo y no sólo a las

---

64 RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Yuliana. Oficina Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 28 de junio del 2010.

65 URBINA MOHS, Sandra. Coordinadora Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 2 de abril 2013.

66 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Información suministrada en la Oficina de Iniciativa Popular. 2 de abril 2013.

67 Íd.

heterosexuales. Están apoyados por Francisco Madrigal, vocero del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (Cipac).

## Conclusiones

Con el estudio de muchas de las fuentes y el material mencionado se ha encontrado que sobre democracia directa, en su mayoría, se requiere de organización, conocimiento; y de recursos materiales y humanos no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En Costa Rica, como en otros países, los medios de comunicación y los partidos políticos juegan un papel muy importante; y desde esta perspectiva existe el riesgo de que la iniciativa se constituya en una herramienta de los distintos grupos de interés, que buscan obtener réditos corporativos u otros favores políticos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying* o "cabildeo" político.

En primer lugar, un riesgo es que el proyecto puede o no ser acogido si se diera el caso la ciudadanía logró introducir en la agenda legislativa asuntos de su interés y esto, abre la posibilidad de la presentación a la corriente legislativa, y eso apenas es un paso<sup>68</sup>: "a la democracia no se le tiene miedo" menciona el diputado Malavassi.<sup>69</sup>

La participación política de la ciudadanía en el proceso de discusión y aprobación se mantiene en los mismos términos en que funciona actualmente. Por esas razones se considera que el instrumento de iniciativa legislativa, tal como está planteado constituye una posibilidad de acceder directamente la agenda legislativa.<sup>70</sup>

Uno de los verdaderos propulsores del texto de iniciativa popular es Arturo Rodríguez Acevedo, un funcionario mencionado en el plenario por el diputado Corrales.<sup>71</sup> Por otra parte, la importancia del texto radica en la temporalidad para la aprobación del proyecto de ley, por lo que la Asamblea se ve en la obligación de votarlo.

Con la problemática actual de crisis en el sistema de partidos y la representatividad en nuestro país; el marcado aumento de la cantidad de la población y con ello, el crecimiento de sus problemas y necesi-

---

68 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 33. Diputado Federico Malavassi.

69 *Ibíd.* p. 34.

70 BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. Óp. cit. p. 18.

71 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 31.

dades; más el tener solamente 6 meses de plazo para la recolección del 5% de las firmas del padrón electoral es muy difícil la aplicación de la iniciativa popular, de ahí que la "apertura" democrática en este tipo de iniciativas empieza a ponerse en duda.

Se reconoce que el proyecto plantea espacios publicitarios y de comunicación que brinden un verdadero acceso al conocimiento de la misma,

*"un espacio gratuito de diez minutos diarios en los canales y radios nacionales, de lunes a viernes y en horas de alta audiencia, mientras el proyecto se encuentre en el Plenario Legislativo"*<sup>72</sup>;

algo inédito en nuestro país y en el contexto de los últimos años, que no se cumple con el proyecto emitido por iniciativa popular hasta la fecha.<sup>73</sup> Además de lo anterior, los gastos cubiertos por el Estado son clave para el acceso y la plena participación, más en la ley aprobada no se menciona nada al respecto. En resumen el recorrido de los mecanismos de Democracia Directa y concretamente la Iniciativa Popular se puede organizar y explicar de la siguiente manera en esta línea de tiempo:

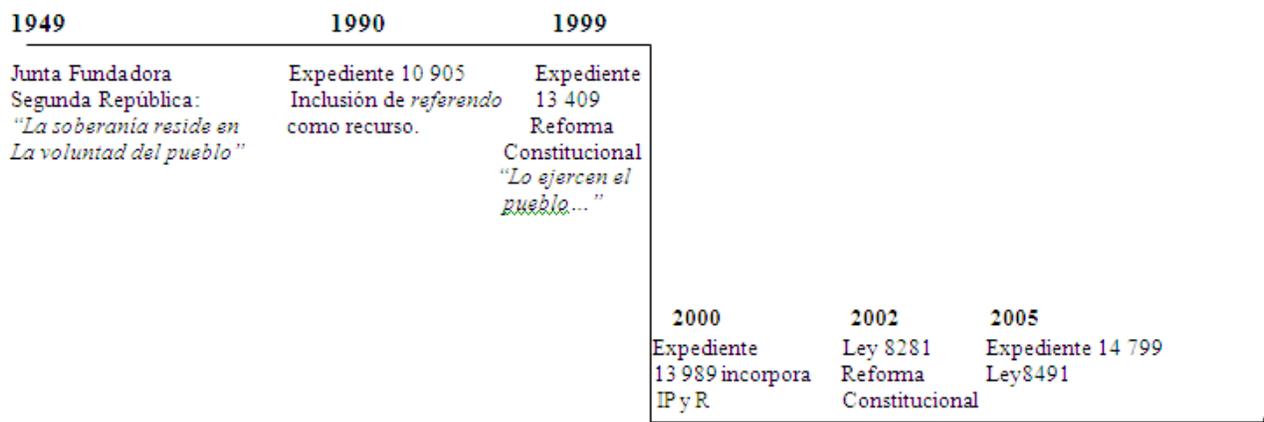
---

72 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Óp. cit. p.9

73 Expediente N° 17054. Ley de Conservación de la Vida Silvestre de Iniciativa Popular de APREFLOFAS venció en septiembre del año 2012. Este proyecto fue tramitado en razón de la solicitud de más de 177 mil ciudadanos y ciudadanas, quienes pidieron mediante su firma su discusión y votación. Ingresó a la corriente legislativa el día martes 28 de octubre del 2008, el jueves 27 de septiembre del año 2012 se cumplió el plazo perentorio y se ya aprobó.

## LÍNEA DE TIEMPO 1

Un recorrido por la historia de la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Política de Costa Rica



**Fuente: Elaboración propia.**

Como se puede apreciar, la idea de la participación ciudadana de manera institucional y en el mismo nivel que los poderes de la república datan de más de sesenta años atrás. A pesar de la constante discusión a lo largo del tiempo, la iniciativa no ha logrado ser el instrumento más popular para la ciudadanía costarricense. La discusión y aprobación del mismo fue sumamente lento, poco operativo y en ocasiones se obstruyó; en muy pocas ocasiones fue abierto a la ciudadanía y no a cualquier persona; a pesar del esfuerzo de algunos diputados y diputadas según consta en apreciaciones en las actas del plenario legislativo.

Iniciativa Popular no es prioridad para los medios de comunicación masiva ni en los programas de educación Cívica del Ministerio de Educación, índices mínimos para que la ciudadanía los conozca. Hoy apenas y se menciona en los programas de estudio de educación diversificada.

El espacio de participación democrática para la redacción de proyectos de ley es un mecanismo creado desde arriba por los mismos detentores de poder y el nacimiento de la iniciativa ciudadana es parte de eso. Si bien, la participación ciudadana es colectiva, hoy, continúa siendo una práctica restrictiva y aprovechada por unos pocos o casi ningún ciudadano. El descontento y la ignorancia han hecho que la población no se sienta participe de los mecanismos.

Es importante tomar en cuenta el papel que ha tenido la Iniciativa popular en Costa Rica por las innumerables discusiones que ha tenido en la Asam-

blea Legislativa, más la población ha estado ajena a este mecanismo. De ahí que este medio no implique, necesariamente más democracia.

Al igual que algunas conclusiones de otros estudios,

*"existe una relación problemática entre la participación de la ciudadanía y el carácter vinculante de los acuerdos a los que se llega en esa clase de espacios."*<sup>74</sup>

De ahí que la iniciativa aún no cumple sus objetivos fundamentales de forma concreta, falta más comunicación hacia la ciudadanía incluso a los Gobiernos Locales en lugares que afecten regionalmente, ya que con esto se continúa corto, y a la fecha no existen los mecanismos para tramitar iniciativas populares a nivel local, municipal o cantonal- distrital<sup>75</sup> más allá de los plebiscitos.

Son pocas las leyes que han pasado por tantas vías de procedimiento como la Ley de Iniciativa Popular. Como bien se demuestra con algunos de los cuadros anteriores como el 3, 4 y 5, la ley cambia sustancialmente y se le agregan algunos puntos importantes. La actual, trata de ser más escueta, sin embargo deja portillos legales en los que no se establecen los verdaderos responsables cuando no sea debidamente ampliada.

Esta ley puede proporcionarle a la ciudadanía una participación directa y es esa misma quien debe exigir una mayor divulgación de las leyes aprobadas. Se debe inculcar en ella el interés por el acontecer político, tanto en su lengua materna como en un lenguaje comprensible por la mayoría, sobre todo de los más desposeídos. Para el diputado Huerdo: "Será un instrumento donde el pueblo nos va a ordenar cuales son las necesidades prioritarias"<sup>76</sup>.

---

74 HERNÁNDEZ, Gerardo. *Estudio Sobre Calidad de la Democracia en América Latina*. Capítulo Costa Rica. Dimensión IV. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, 2010. p. 17.

75 Se ha incorporado al Código Municipal, pero aún faltan diseños institucionales. En: HERNÁNDEZ, Gerardo. *Óp. cit.* p. 4.

76 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 37.

La relación de la ley de iniciativa popular con la de referendun se mantiene, en ambas se debe contar con el 5% del padrón electoral, tanto para impulsar como para convocar, aunque en el Plenario, en muchas ocasiones se criticó al comparar que era más fácil elegir un diputado que conseguir esa cantidad de firmas. Al final, el proyecto le viene a dar legitimidad a la Constitución Política, como lo menciona el diputado Huevo, además del papel que pueden tener en estos proyectos y su ayuda a la ciudadanía es de instituciones como a la Defensoría de los Habitantes.<sup>77</sup>

No es de olvidar que la democratización de la información, el acceso y sobre todo la formación es la clave para la opinión pública, de ahí que se debe partir de que la ciudadanía debe estar informada y solo así no excluye a los sectores de la población.

Este mecanismo de democracia directa, como tal llega hasta que el proyecto se introduce al Parlamento y con excepción de los dos años debe discutirse del mismo modo que el resto de proyectos de ley.

### **Fuentes Consultadas**

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 9 de julio 2002.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 10 de junio 2002.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 30 de noviembre de 1998.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión, del 27 de mayo del 2003.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta del Plenario Legislativo N° 73, del 1 de octubre 2012.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 10905.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989.

---

77      Íbid. p. 35.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Información suministrada en la Oficina de Iniciativa Popular. 2 de abril 2013.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8281, del 28 de mayo 2002.

BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. *Informe de servicios técnicos*. Asamblea Legislativa.

BOBBIO, Norberto. *et. ál. Diccionario de Política* [en línea]. Vol. II. Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=JDwk0nWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=pasquino&ots=3Ar85Jl7Sz&sig=729McmvaZEsP3YXBt2JIKHErA4w#v=onepage&q=participacion%20politica&f=false>.

BRAM, Nadja. *et. ál. Guía de la Democracia directa*. Suiza: SE., 2007.

CONCHA C., Hugo. *Iniciativa Legislativa Popular* [en línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/191/4.pdf>.

Costa Rica. Ley de Iniciativa Popular, N° 8491, del 9 de marzo del 2006.

Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Constituyente de 1949 por el Gobierno de Facto [en línea]. Disponible en: <http://www.google.co.cr/#q=costa+rica+constitucion+de+la+junta+fundadora+de+la+segunda+republica&hl=es&prmd=imvns&ei=Rx18Tur7L4j40gH3s5j6Dw&sqi=2&start=10&sa=N&fp=93a9f0466ea8c43b&biw=1024&bih=509>.

Expediente N° 17054. Ley de Conservación de la Vida Silvestre de Iniciativa Popular de APREFLOFAS.

HERNÁNDEZ, Gerardo. *Estudio Sobre Calidad de la Democracia en América Latina*. Capítulo Costa Rica. Dimensión IV. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, 2010.

HERNÁNDEZ, Rubén. "Caballo de Troya". *La Nación*. 17 de marzo de 1999.

IZQUIERDO S., José M. y VALDÉS, María T. "Un debate desde América Latina: Democracia Representativa y Democracia Directa." *Instituto Libertad*. Chile. Octubre 2007. Vol. XVIII, N°177.

LARIOS, María Jesús. *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Vol. 53 de Monografías. Madrid, 2002.

MIRÓ, Francisco. "Democracia directa en las constituciones latinoamericana-

nas: un análisis comparado". *Boletín Electoral*. IIDH/CAPEL. Julio-diciembre 1995.

MORA, Sindy. "Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009.

PACHANO, Simón (Comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Ecuador: FLACSO, 2008.

PACHECO SALAZAR, Ovidio. "Referendo e Iniciativa Popular". *La Prensa Libre*. 29 de mayo 2000.

PACHECO, Luis A. "Cultura Plebiscitaria." *La Nación*. 20 de marzo 1999.

PAGÁN, Carlos. "Referéndum, una válvula de seguridad para la democracia". *La Prensa Libre*. 16 de abril 1999.

*Periódico La Extra*. [en línea]. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/2012/octubre/24/opinion1.php>.

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Yuliana. Oficina Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 28 de junio del 2010.

RAVENTÓS, Ciska. *Cultura Política y Participación en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2011.

RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Tesis 22271. San José: Universidad de Costa Rica, 2003.

RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Discurso del Primero de Mayo 1998*.

ROJAS, Manuel. "Elecciones y Referéndum: Un balance general". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009.

ROUSSEAU. *El Contrato Social* [en línea]. Disponible en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/rousseaucontratoindice.htm>.

SOTO, Milena. *Ley de Iniciativa Popular*. Informe Técnico Jurídico. Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2013.

STUART MILL, John. *Sobre la Libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.

URBINA MOHS, Sandra. Coordinadora Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 2 de abril 2013.

URBINA, Sandra. Artículo enviado a los y las funcionarias del poder legislativo. 13 de diciembre del 2012.

# **VIOLENCIA Y CRIMINALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN CENTROAMERICANA EN MÉXICO: PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN.**

## **VIOLENCE AND CRIMINALIZATION OF CENTROAMERICAN MIGRATION: RESEARCH PERSPECTIVES**

**Sergio Salazar Araya**

Correo electrónico: sersalazar@gmail.com

Costarricense, máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, docente de la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales. Actualmente se encuentra realizando estudios de posgrado en México.

Recibido 13/08/2013– Aceptado 11/11/2013

### **Resumen**

Se presenta el contexto reciente (2000-2011) de la migración centroamericana en tránsito por México: flujo migratorio y securitización fronteriza; control jurídico; detención de migrantes; y la situación de abusos, violencia e identidad en la migración centroamericana. Se problematiza el contexto presentado, en el marco de algunas preguntas de investigación que apuntan a impulsar un proceso de investigación más amplio, y que partan tanto de un enfoque de antropología política como de ciencia política. Se proponen algunas consideraciones analíticas que podrían servir para reflexionar sobre el problema planteado: una noción crítica de frontera que supere la definición básica de línea que separa dos Estados-Nación, una reflexión sobre la noción de migración vista desde los conceptos de *Máquina de Guerra* y *Aparato de Estado* de Deleuze y Guattari<sup>1</sup> apuntando a continuar la crítica a la noción tradicional de frontera; y el planteo de algunas perspectivas y desafíos de un proceso de investigación sobre este tema.

**Palabras clave:** migración, frontera, migración centroamericana, securitización fronteriza.

---

1 DELEUZE y GUATTARI. *Máquina de Guerra y Aparato de Estado*. 2002.

## Abstract

Introduces the recent context (2000-2011) of Central American migration transiting Mexico: flows and border securitization, legal control; detention of inmigrants, and the situation of abuse, violence and identity. The article problematizes, from an ethnographical and political approach, this context in the framework of research questions that aim to promote a broader research process. It proposes some analytical considerations that could be useful to reflect on the problem: a critical notion of border that exceeds the basic definition of a line between two nation-states, a reflection on the notion of migration seen from the concepts of War Machine and State Apparatus, from Deleuze and Guattari<sup>2</sup>, continuing the critic to the traditional notion of border, and trying to propose some perspectives and challenges in a research on this topic.

**Keywords:** migration, border, migration in Central America, border security.

### 1. Introducción.

El 11 de noviembre del año 2005 Natividad Canda, joven migrante nicaragüense de 25 años, murió mutilado por dos perros Rottweiler en un taller automotriz en Costa Rica. El ataque, que duró poco más de una hora, fue presenciado por los dos encargados de seguridad del taller y 8 policías que llegaron al lugar pocos minutos después de que Canda ingresara. Los testigos intentaron primero separar con órdenes a los perros y luego con un par de tiros al aire que solo los alteraron más. Luego de eso no hicieron nada. En sus testimonios declararon que no dispararon contra los perros, por temor a herir a Canda. Les preocupaba herirlo. Era preferible verlo morir. El enojo y la indignación de algunos sectores de la población fue tristemente sobrepasado por la aprobación, explícita o pasiva de otros. Al poco tiempo comenzaron los chistes. Una "renovada" xenofobia contribuyó a alimentar el germen de la criminalización. Canda tuvo la mala suerte de ser migrante y de invadir la propiedad privada; cruzó dos fronteras que para muchas personas simplemente no se deben cruzar. No importan las razones. No importa nada. Su muerte se justificaba. Era un "nica ilegal", y estaba robando. Cinco años después, entre el 25 y 26 de agosto del 2010, varios diarios latinoamericanos informaron de la masacre cometida contra 72 inmigrantes de Centro y Suramérica, en el nortero estado mexicano de Tamaulipas. Entre las personas asesinadas se encontraban mujeres y hombres hondureños, guatemaltecos, salvadoreños, brasileños y un sobreviviente ecuatoriano. Los migrantes fueron víctimas de una red criminal establecida entre polle-

---

2      *Íd.*

ros, policías municipales de San Fernando de Tamaulipas y el cartel de Los Zetas, el cual ante la negativa del grupo de unirse a la organización, o de pagar por su liberación, los acribilló por la espalda entre la noche del 23 y la madrugada del 24 de agosto. Si bien la Procuraduría General de la República de México ya para setiembre de 2010 había iniciado procesos penales contra varias personas por el crimen de San Fernando<sup>3</sup>, no hay a la fecha de hoy ninguna persona condenada.

Estos casos son solo dos muestras de la situación de conflicto que vive la región, que ha sido declarada como la más violenta del mundo<sup>4</sup>. Si bien la migración de Nicaragua a Costa Rica no presenta los mismos rasgos o dinámicas que la migración de centroamericanos a Estados Unidos (igual que ninguna de estas dos coincide plenamente con las dinámicas de migración de personas mexicanas al norte), ambos casos presentan elementos que resultan centrales al considerar el fenómeno migratorio: discriminación, criminalización, violencia e impunidad. Los procesos centroamericanos de migración han estado constantemente influidos por eventos o coyunturas socio políticas y por transformaciones económicas regionales; la movilidad que en los setentas se caracterizaba por "flujos migratorios internos" en los países y "desplazamientos intrarregionales" transfronterizos<sup>5</sup>, y años después con el conflicto armado, dio paso a la diáspora hacia el norte, hoy está determinada por nuevas condiciones de violencia social, por los "arreglos liberal-democráticos" producto de los Acuerdos de Paz, y por los procesos de fragmentación, exclusión y desarticulación socio-política y rearticulación de las economías en torno a nuevos ejes de acumulación transnacional<sup>6</sup>.

---

3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Disponible en: [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).

4 SECRETARÍA DE LA DECLARACIÓN DE GINEBRA (SDG). *Carga Global de la Violencia Armada 2011. Encuentros Letales* [en línea]. Cambridge University Press, 2011. Disponible en: [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org).

5 CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Revista América Latina, Historia y Memoria* [en línea]. 2003, nº. 7. [Consultado el 11 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.alhim.revues.org/document369.html>. p.2.

6 MORALES GAMBOA, Abelardo. *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO, 2007. p. 33 y 109.

Estas condiciones han provocado la necesidad de nuevos mecanismos de ajuste de los mercados laborales frente a la "transnacionalización laboral" (Véase: CASTILLO, Manuel Ángel. "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". *Papeles de Población*. UAM. 2000. Nº. 24.; CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Óp. cit.*; MORALES GAMBOA, Abelardo "Dinámica actual y contexto de las migraciones en América Central". En: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Migración y derechos humanos: Reunión de personas expertas*. Costa Rica: IIDH, 2004.; y MORALES GAMBOA, Abelardo. *La diáspora de la posguerra*.

El camino de las personas migrantes centroamericanas hacia el norte es hoy una compleja trama de violencia social (resalta la violencia criminal de grupos y redes delictivas)<sup>7</sup> y violencia institucional (específicamente estatal) efectivizada tanto en la agresión directa como en la criminalización de personas migrantes. Podría sugerirse la hipótesis de que las situaciones de violencia institucional se articulan con las condiciones y factores de expulsión de forma que terminan siendo "el resultado previsible y prevenible de las políticas migratorias y de seguridad el Estado Mexicano"<sup>8</sup>. El rostro de

---

*Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central.* Óp. cit.), siendo la migración extra regional uno de los prioritarios (cfr. SEGOVIA, A. "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo". Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. Diciembre, 2004. Vol. I, Nº. 2. p. 5-38.).

7 Para una mirada sobre algunos de los principales y más recientes datos y análisis sobre migración y violencia cfr. SALDOMANDO, Ángel. "Violencia e inseguridad en América Central: de la guerra a la gestión cotidiana de la violencia". En: *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998. p. 72-87.; RUÍZ MARRUJO, Olivia. "Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala". Frontera Norte. Enero-junio, 2001. Vol. 13, Nº. 24. p. 7-33.; CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Op. cit.*; DEBIDO PROCESO LEGAL (DPL). *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México* [en línea]. 2008. Versión ampliada del informe presentado en el mes de marzo de 2008 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Jorge Bustamante. Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1221486169.pdf>.; MESA, Manuela. "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos". MESA, Manuela (coord.). *Anuario 2009-2010. Crisis y cambio en la sociedad global*. Icaria, Barcelona: Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2009. p. 247-264.; MUNGUÍA SALAZAR, Alex. "La política migratoria de los estados receptores de la migración centroamericana, el caso de México y Estados Unidos". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. 2010. Vol. 21 (1), Nº. 57. p. 57-69.; CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. *Encuesta nacional sobre discriminación en México. Personas migrantes*. México, D.F.: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), 2011.; COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano frente a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. México, D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2011.; EQUIPO REGIONAL DE MONITOREO Y ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA (ERMADHCA). *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica: 2009-2010* [en línea]. 2011. Disponible en: <http://migrantologos.mx/lecturaseminario/Informe%20Regional%20Centroamerica%202009-2010.pdf>.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. *et ál. México, las Américas y el mundo, 2010* [en línea]. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2011. Disponible en: <http://mexicoyelmundo.cide.edu/2010/reportemexicolasamericasyelmundo10.pdf>.; y WINTON, Ailsa. "Grupos violentos en Centroamérica: la institucionalización de la violencia". *Desacatos*. Septiembre-diciembre, 2011. Nº. 37. p. 111-124.

8 CONCHA, Padre Miguel. 23 de agosto de 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/23/organizaciones-critican-falta-de-condenas-por-matanza-en-san-fernando>. Entre enero de 2008 y abril de 2010, se registró a nivel federal 141 casos de secuestros a migrantes, de los cuales sólo existe un acta circunstanciada, 44 averiguaciones previas, 14 incompetencias, 36 detenidos, 33 consignaciones, y 2 sentencias (COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Óp. cit. p.6). La hipótesis de que la vio-

estas personas es guatemalteco, hondureño y salvadoreño, cada vez más femenino e históricamente marcado por la pobreza y el desempleo. Su tránsito implica enfrentarse cotidianamente a redes de tráfico y extorción<sup>9</sup>, a peligrosos medios de transporte<sup>10</sup>, a la militarización y paramilitarización de las fronteras<sup>11</sup>, y a políticas regionales de securitización estatal<sup>12</sup>; este tránsito es un enfrentamiento dramático, infestado de discriminación, agresión, desaparición y muertes, pero también uno en el que el movimiento que lo genera no se gestiona por casualidad, ni sin una elaborada capacidad de agencia; es, finalmente, un enfrentamiento.

## 2. Contexto actual de la migración centroamericana en tránsito por México.

**Flujo migratorio y securitización fronteriza.** El flujo migratorio "irregular" por México, constituido en un 90% por centroamericanos<sup>13</sup> y concentrado en Estados Unidos como destino común<sup>14</sup>, ha presentado, luego de una tendencia creciente desde mediados de los años noventa hasta mediados de la primera década del nuevo milenio, una reducción del 70% en el año 2006, pasando, entre 2005 y 2010, de 433 mil personas a 140

---

lencia estatal es un factor de política pública se podría plantear también para algunos casos de los países centroamericanos, especialmente en términos de los factores de expulsión, que podría resultar, al menos en parte, de la omisión deliberada del Estado.

9 CASILLAS, Rodolfo. Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas. En: Armijo Canto, Natalia (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. 1era ed. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia América Central (CASEDE), 2011.

10 ROCKER, Stefan. *El Tren de la Muerte*. [Documental]. Alemania: ARD Studio Mexiko, 2005. Betacam Color 45 m; y SILVER, Marc y GARCÍA, Gael. *Los invisibles: un viaje oculto a través de México*. [Documental]. México: Once TV México y Canana, 2011.

11 AKERS, Justin. *et ál. No one is illegal: fighting violence and state repression on the U.S.-Mexico border*. New York: Haymarket Books, 2006; y BROWN, Wendy. *Walled states, waning sovereignty*. New York: ZoneBooks, 2010.

12 CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Revista América Latina, Historia y Memoria*. Óp. cit.; FERNÁNDEZ BESSA, Carmen. *et ál.* (eds.). *Contornos bélicos del Estado securitario: control de la vida y procesos de exclusión social*. 1era ed. Barcelona: Anthropos, 2010; MUNGUÍA SALAZAR, Alex. Óp. cit. y KRON, Stefanie. "Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica. 2011. Vol. 37. p. 53-85.

13 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Óp. cit. p. 4.

14 PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación, 2011.

mil, pero presentando señales de una nueva tendencia al aumento a partir de 2007<sup>15</sup>. También ha modificado sus rutas de tránsito transfronterizo<sup>16</sup>, las cuales se han vuelto más riesgosas e invisibles. Según el censo del año 2000 en Estados Unidos<sup>17</sup>, las personas centroamericanas representaban un 4,8% del total de población hispana o latina; es decir, alrededor de 1,7 millones de personas, entre las que había 655 mil salvadoreños, 372 mil guatemaltecos y 218 mil hondureños. Entre el 2005 y el 2009 los migrantes salvadoreños y guatemaltecos representaban un 40% y 27% de la migración centroamericana a ese país, y para el 2009 la cantidad de centroamericanos en EE.UU. había aumentado a casi 3 millones de personas, de las cuales cerca del 35% había ingresado después del año 2000.<sup>18</sup>

Los datos sobre *enforcement actions*<sup>19</sup> ejecutadas por Estados Unidos en el año 2010 muestran que los 4 grupos poblacionales a los que se dirigen de manera prioritaria las medidas de aprehensión, remoción y detención, son mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños. Solo entre 2006 y 2010, el 89% del total de migrantes "irregulares"<sup>20</sup> no mexicanos detenidos por la patrulla fronteriza en Estados Unidos en la zona de la frontera fueron

---

15 RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál.* "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales". *Apuntes sobre migración*. México: Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios. Julio, 2011. N.º. 1.

16 CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Óp. cit.* p.27; ANGUIANO, María Eugenia y TREJO PEÑA, Alma. "Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos". *Revista Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. Chiapas, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Julio-diciembre 2007. Vol. V, N.º2, p. 47-65 y CASILLAS, Rodolfo. "Las rutas de los Centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades". *Revista Migración y Desarrollo*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. Primer semestre 2008. N.º. 157.

17 [Consultado el 2 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.census.gov/>.

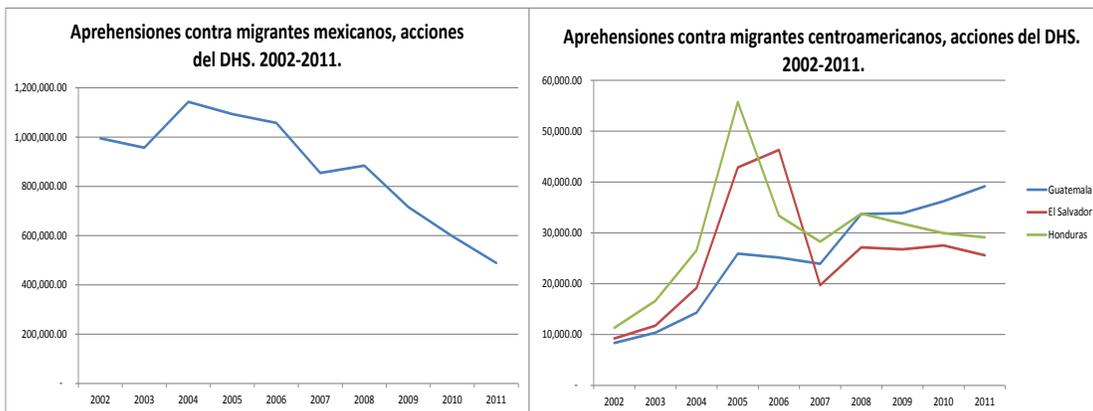
18 PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Óp. cit.* p. 114.

19 Si bien literalmente se traduciría como "acciones de refuerzo", en términos del contexto planteado podría traducirse como *acciones de securitización*. Un punto de inflexión se da con la "military order" que hizo George W. Bush en el marco de su "guerra contra el terrorismo", y que autoriza la "detención indefinida" de no-ciudadanos estadounidenses (AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción: Homo Sacer, I y II*. Hidalgo, Adriana (ed.). Buenos Aires, 2004. p. 21).

20 Según Ernesto Rodríguez, el volumen de "migración centroamericana de tránsito irregular por México hacia Estados Unidos se puede estimar de manera indirecta por la suma de tres grupos: (a) retenidos por autoridades migratorias mexicanas (50-55%); (b) retenidos por autoridades migratorias estadounidenses en la frontera con México (25-30%) y; (c) los que lograron entrar y residir en Estados Unidos después de haber cruzado de manera irregular el territorio mexicano (15-20%)" (RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál.* *Óp. cit.* p.2). La etiqueta de "irregular" es utilizada por las instituciones gubernamentales, y supone una definición centrada en lo jurídico y con una carga criminalizante.

centroamericanos<sup>21</sup>. Sin embargo, como ya se mencionó, el 2006 marca una reducción del 70% en la cantidad de migrantes centroamericanos “irregulares” en tránsito por México<sup>22</sup>. Esto se puede percibir en la disminución de la cantidad de personas aprehendidas en la frontera sur de EE.UU. (**GRÁFICO 1**), tanto para el caso mexicano como para el de los tres países centroamericanos, siendo Guatemala el país en el que la disminución es menos extrema. Sin embargo, los 3 países vuelven a tener una tendencia creciente en el 2007.

**GRÁFICO 1.**



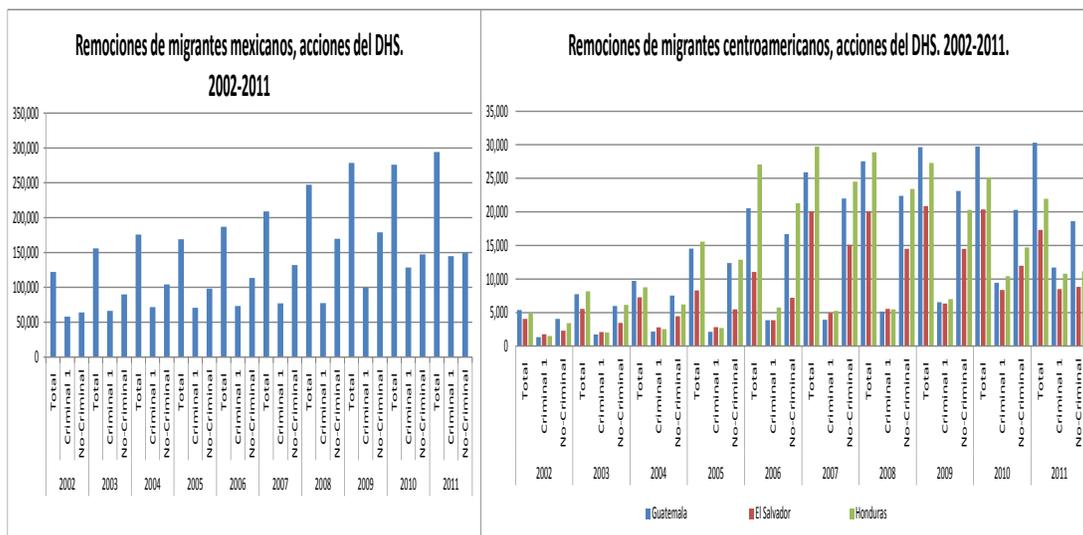
**Fuente: elaboración propia con datos de DHS, 2011.**

La inflexión no se expresa para el caso de las acciones de remoción (**GRÁFICO 2**), que presentan una tendencia creciente durante todo el período, excepto para el caso de Honduras, con una leve disminución a partir del 2008.

21 RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál. Óp. cit.* p. 2.

22 Íd.

**GRÁFICO 2.**



**Fuente: elaboración propia con datos de DHS, 2011.**

Existe entonces una convergencia entre una tendencia a la baja en las acciones de aprehensión de centroamericanos en EE.UU., y una tendencia creciente de remociones a mexicanos y centroamericanos, lo cual supondría una mayor persecución de migrantes que ya se encontraban viviendo en ese país<sup>23</sup> y un traslado, o traslocamiento del efecto fronterizo de interrupción del tránsito migratorio, un movimiento mediante el cual la frontera sur de EE.UU. se mueve hacia (sobre) México, trasladando los mecanismos represivos y persecutorios fuera del territorio estadounidense<sup>24</sup>. Se pasa de la detención y la coacción, predominante en los países metropolitanos en los

23 Es importante recordar que la tasa de deportaciones durante la administración de Obama ha sido la más alta de los últimos 15 años.

24 Entre el 2005 y el 2010 el número de “aprehensiones” de migrantes indocumentados en territorio estadounidense, bajó de 1.3 millones de personas, a cerca de 600 mil (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS). *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security [en línea]. Office of Immigration Statistics, 2011. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois\\_yb\\_2010.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf)). Esta suerte de extensión de la frontera norte mexicana hacia lo interno de su territorio se sostiene tanto en la violencia social como en la criminalización de la migración; la frontera se convierte en un rasgo de todo el territorio. Bajo este contexto de securitización es que EE.UU. promueve el acuerdo trilateral “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte” (Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>) que apunta a la ejecución conjunta de “estrategias comunes de seguridad fronteriza” a partir de su extensión hacia la frontera sur (ANGUIANO, María Eugenia y TREJO PEÑA, Alma. Óp. cit. p. 48), lo que ha provocado, como ha señalado Castillo, que la frontera sur empiece a parecerse a la del norte (CASTILLO, Manuel Ángel. “Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI”. Óp. cit. p. 27 y 36).

años 1990, al ordenamiento de los flujos, a una conducción de las personas y un gobierno de la permeabilidad de las fronteras, y México se promueve como espacio de contención, regulación y ordenamiento de la migración centroamericana<sup>25</sup> y de securitización de su propia frontera sur<sup>26</sup>. Muchos de los mecanismos institucionales que bajo este paradigma de "gestión migratoria"<sup>27</sup> apuntan al control, regulación y contención de la migración centroamericana, producen efectos que, por su impacto en los derechos de las personas, en el imaginario social y colectivo, y en las propias prácticas y criterios de identidad de los migrantes, han sido descritos como mecanismos de *delictivización* o *criminalización*<sup>28</sup>. Como ha señalado al respecto Marta Monclús, la "estigmatización, persecución y represión" de la migración irregular ha sido tal, que ha terminado por configurarla "como un cuasi delito"<sup>29</sup>.

---

25 CASTILLO, Manuel Ángel. "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". Óp. cit.; PALMA, Irene y DARDÓN, Jacobo. "La emigración de guatemaltecos a Estados Unidos: características, comportamientos, impactos e implicaciones políticas". En: VILLAFUERTE SOLÍS, Daniel y GARCÍA AGUILAR, María del Carmen. *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. 2008. y KRON, Stefanie. Óp. cit.

26 VILLAFUERTE SOLIS, Daniel. *et ál.* "La doble mirada de la migración en la frontera sur de México: asunto de seguridad nacional y palanca del desarrollo". *Revista Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Julio-diciembre, 2007. Vol. V, N°. 2. p.26-46. y BENÍTEZ MANAUT, Raúl. "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad". En ARMIJO CANTO, Natalia (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. 1era ed. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia América Central (CASEDE), 2011.

27 KRON, Stefanie. Óp. Cit.

28 Por ejemplo, la introducción de figuras de carácter penal en instrumentos administrativos, o la frecuencia de operativos orquestados por diversas instancias de seguridad (CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". Óp. cit. p.25). Desde una perspectiva puramente formalista esta afirmación sería falsa, pues desde 2008 se despenalizó en México la migración irregular, sin embargo, habría que plantear una reflexión conceptual que permita ir más allá de la definición estrictamente jurídica de delito. *Delito migratorio* hace referencia a una *situación social*, una operación conjunta de dispositivos que no se reducen a una tipificación penal o positivación jurídico-legal (FOUCAULT, Michel. "Poderes y estrategias". *Les révoltes logiques*. Primer semestre 1977. N°. 4. Citado en: SALAS, Ricardo. *La sanción penal: síntoma de un orden social*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2006.

y SALAS, Ricardo. *La sanción penal: síntoma de un orden social*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2006.).

29 MONCLÚS MASÓ, Marta. "Hacia una política criminal diferenciada para los extranjeros: la consolidación de la expulsión como sanción penal especial". En: RIVERA BEIRAS, Iñaki (coord.). *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. 1era ed. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005. P. 331; también *cfr.* ASÚA BATARRITA, A. "La expulsión del extranjero como alternativa a la pena: incongruencias de la subordinación del derecho penal a las políticas de control de la inmigración". En: LAURENZO COPELLO, P. (coord.). *Inmigración y derecho penal. Bases para un debate*. Valencia: Tirant lo Blanch,

**Control jurídico de la migración y detención de migrantes.** Hace casi un año el congreso mexicano aprobó la Ley de Migración, que sustituye la anterior Ley de Población de 1974. En medio de la celebración oficial por lo que se publicitó como

*"una legislación de avanzada que privilegia el respeto a los derechos humanos y parte de la dignidad humana del migrante, independientemente de su nacionalidad"*<sup>30</sup>,

se afirmó que dicha normativa "deroga la criminalización del fenómeno migratorio en el país"<sup>31</sup>. No obstante, esta visión de la ley ha sido contrastada por valoraciones más críticas, como la de Melissa Vertíz, coordinadora de Incidencia del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, quien ha argumentado que la ley no tiene como objetivo "proteger a las y los migrantes sino el territorio", pues "busca resguardar la seguridad pública, nacional y fronteriza, no los Derechos Humanos de dicha población". Por su parte, Nancy Pérez García, directora general de la organización Sin Fronteras, ha señalado que

*"al priorizar la soberanía del país sobre las garantías de las y los migrantes, criminaliza a quienes transitan en el país, pues (...) no logra desvincular el tema de seguridad nacional al de migración"*<sup>32</sup>,

al tiempo que

*"deja graves vacíos como la atención a mujeres migrantes, personas adultas mayores y menores no acompañados que ingresan al país sin documentos"*<sup>33</sup>.

En este contexto, interesa conocer y analizar las formas en que esta legislación se hace efectiva, los posibles vacíos que se le señalan, así como los portillos que podría dejar abiertos para la prevalencia de un paradigma de seguridad nacional por encima de uno de derechos humanos. Por otra parte, también es importante contrastar dichas prácticas con el discurso oficial

---

2001; y SILVEIRA GORSKI, H. "Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía". En: BERGALLI, R. (coord.). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

30 "Promulga Calderón la Ley de Migración", El Siglo de Torreón [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/628409.promulga-calderon-la-ley-de-migracion.html>.

31 Íd.

32 Guadalupe Cruz Jaimes, "Ley de migración deja en indefensión a centroamericanas", Cimacnoticias[Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article4991>.

33 Íd.

de defensa de migrantes, que ha acompañado a esta legislación, con el fin de encontrar posibles distancias o desencuentros.

Si bien según los datos oficiales, la disminución del flujo migratorio entre 2005-2010 provocó una disminución en las detenciones de centroamericanos en México<sup>34</sup>, solo entre 2006 y 2009 el Instituto Nacional de Migración (INM) mexicano detuvo a cerca de 317 mil centroamericanos, 44% de Guatemala, 38% de Honduras, 15% de El Salvador y 2% de Nicaragua<sup>35</sup>, mientras que en el período 2001-2009, fueron expulsados desde México alrededor de un millón y medio de centroamericanos por la misma razón, de los cuales 623,797 fueron guatemaltecos, 450,561 hondureños y 230,349 salvadoreños<sup>36</sup>. La política del Estado mexicano se ha dirigido a establecer "infraestructura, recursos y mecanismos"<sup>37</sup> con el fin "retener y regresar a su país de origen al mayor número posible de esos migrantes"<sup>38</sup>. En el 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó 1,559 visitas a estaciones migratorias, en las que se atendió a 35,237 migrantes, y se realizaron 6,666 gestiones ante las autoridades de las estaciones migratorias, con el fin de garantizar acceso a servicios básicos como

*"atención médica, información sobre su situación jurídica migratoria, alimentación, enseres básicos de limpieza y de aseo personal, colchonetas limpias, derecho a la comunicación telefónica, posibilidad de ampliación de declaración ante el INM, inventario de bienes y agilización de trámites de repatriación"*<sup>39</sup>.

Sobre las detenciones, Felipe González, Relator sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias de la CIDH, ha afirmado que

*"en los hechos, las condiciones de detención se asemejan a las de las personas procesadas o condenadas por delitos [...] y a menudo esos migrantes que están en detención tienen menos derechos que quienes están condenados o procesados por delitos"*<sup>40</sup>.

---

34 RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál. Óp. cit.* p. 3.

35 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Óp. cit.*

36 EQUIPO REGIONAL DE MONITOREO Y ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA (ERMADHCA). *Óp. cit.* p. 64.

37 RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál. Óp. cit.* p. 7.

38 *Íd.*

39 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. México, D.F.: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2011. p. 21.

40 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/26/>.

Según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) esta situación de "ambigüedad de la figura del aseguramiento es clave"<sup>41</sup> para entender el propio proceso de expulsión de migrantes,

*"pues jurídicamente, para el Estado mexicano, las personas migrantes no son detenidas contra su voluntad ni reclusas, sino alojadas o 'aseguradas'"<sup>42</sup>,*

por lo que las autoridades no admiten la violación a sus derechos de libertad y seguridad, "aunque de facto sí se actúa de manera análoga al sistema penal"<sup>43</sup>. En el período 2005-2010, entre el 92% y 95% de las personas "alojadas" en las estaciones migratorias, fueron nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua<sup>44</sup>. Asimismo, en la frontera sur, específicamente cerca de la frontera con Guatemala, se encuentran 29 de las 52 estaciones migratorias de México<sup>45</sup>.

### **Abusos, violencia y discriminación a la migración centroamericana.**

Además de los mecanismos y dispositivos jurídicos y administrativos, la criminalización puede hacerse efectiva mediante acciones más concretas de intimidación, persecución y abuso por parte de autoridades e instituciones, incluso de la propia ciudadanía<sup>46</sup>. Se han documentado y denunciado casos de abuso por parte de agentes de migración y policiales que han aprovechado las "situaciones de aislamiento [...] para incurrir en prácticas de corrupción, coerción, extorsión e incluso de abusos físicos"<sup>47</sup>. Es común encontrar denuncias de abusos policiales contra migrantes, tanto en informes de derechos humanos como en la propia voz de organizaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales vinculadas. La propia Procuraduría General de la República mexicana tiene registros de numerosos procesos penales iniciados contra oficiales de policía y agentes de migración por este tipo de acciones<sup>48</sup>. No obstante, como ha señalado la Procura-

---

41 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Óp. cit.* p.8

42 *Íd.*

43 *Íd.*

44 RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál. Óp. cit.* p. 1.

45 DEBIDO PROCESO LEGAL (DPL). *Óp. cit.* p. 4.

46 *Cfr.* CRUZ, Tania. "Racismo cultural y representaciones de inmigrantes centroamericanas en Chiapas". *Migraciones Internacionales*. Universidad de California en Santa Cruz. 2011. Vol. 6, Nº. 2. p. 134-157; COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Óp. cit.* y CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. *Óp. cit.*

47 CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". p. 30.

48 Por ejemplo, el caso de seis agentes federales de migración en Tampico de Tamaul-

dora General de Justicia del estado de Oaxaca, María de la Luz Candelaria Chiñas, muchas de las denuncias penales en contra de policías estatales y municipales que han puesto los migrantes centroamericanos por diversas violaciones a derechos humanos, entre ellas, el secuestro, no proceden, debido a que "estas personas están de paso por nuestro territorio y no regresan a ratificar la denuncia"<sup>49</sup>.

Estos mecanismos y dispositivos de criminalización encuentran respaldo en buena parte de la percepción ciudadana sobre la migración, ya sea mediante la asignación de representaciones estigmatizantes hacia las personas migrantes, o a través de la legitimación de las medidas persecutorias y criminalizantes que llevan a cabo las autoridades. Según un informe elaborado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para la Organización de Naciones Unidas en el 2011, el 40.1% de los mexicanos admite el interrogatorio policial por sospecha o presunción de estar ilegalmente en el país, mientras que casi un 41% apoya las detenciones de centroamericanos que no puedan comprobar su estancia legal<sup>50</sup>. En otro estudio, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas<sup>51</sup>, se muestra que casi un 80% de los mexicanos concuerda con incrementar controles fronterizos, y el 66% con la deportación de indocumentados.

En términos de la violencia social ejercida contra personas migrantes, habría que señalar, entre muchos otros datos, que sólo entre finales del año 2008 y principios del 2009 fueron secuestrados en México 9,758 migrantes, cifra que ascendió, entre abril y septiembre de 2010, a 11,333 de los cuales el 44.3% eran hondureños, el 16.2%, salvadoreños y el 11.2% guatemaltecos<sup>52</sup>. En el 2011, Felipe González, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alertó públicamente sobre los casos de asesinatos

---

lipas, que el 19 de abril del año pasado fueron puestos "a disposición de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)", por la "probable privación ilegal de la libertad de al menos 4 extranjeros migrantes, durante su trasiego por el país, con el fin de llegar a EE.UU". Cfr. "Oficiales de migración se encuentran arraigados por la PGR", 9 de Mayo de 2011 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/May/b47911.shtm>.

49 "Para los criminales los migrantes son una mina de oro: sacerdote activista", Olga Rosario Avendaño, 30 de octubre de 2010 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/30/para-los-criminales-los-migrantes-son-una-mina-de-oro-sacerdote-activista>. Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Óp. cit.

50 CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. Óp. cit. p. 94.

51 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. *et ál.* Óp. cit. p. 104.

52 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Óp. cit. p. 12.

masivos de personas migrantes, especialmente centroamericanas<sup>53</sup>. Todo esto,

*"a pesar de las medidas que el gobierno mexicano aseguró haber implementado para atender los delitos y abusos cometidos contra migrantes en territorio mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Julio de 2010"*<sup>54</sup>.

Estas expresiones de violencia parecen tener puntos de vinculación entre acciones delictivas de redes criminales que lucran con la migración (narcotráfico, maras, redes de trata, crimen organizado local, etc.), y el Estado mexicano que, por negligencia o por participación activa, desempeñaría un rol en la operación de dichas dinámicas. Se trataría, finalmente, de formas de articulación de violencia social y estatal en función de la gestión de la migración regional. Como se ha señalado recientemente, la violencia contra las personas migrantes en el país por parte de la delincuencia organizada que frecuentemente actúa en colusión o con la aquiescencia de las autoridades ha ido en aumento. Algunos abusos emblemáticos son el secuestro, la extorsión y la desaparición. Estas violaciones pueden incluir actos de tortura brutal, mutilación, violaciones sexuales rutinarias, extracción de órganos, trata, esclavitud, desaparición forzada y asesinato. La falta de investigaciones ha obligado a los familiares de las víctimas a asumir la búsqueda de sus seres queridos. No hay avances en la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos de trabajadores migrantes y sus familiares, en particular garantizar su acceso a la justicia. Las personas migrantes arrestadas principalmente por agentes del INM, incluidas menores de edad, sufren la extorsión de los agentes para ser liberadas o la privación de su libertad en los centros de detención habilitados para tal fin. En estos lugares se han documentado violaciones al debido proceso y a derechos fundamentales, como falta de acceso a la salud física y psicológica, a la alimentación y a la seguridad jurídica, entre otros. La privación de libertad puede llegar a ser ilimitada en tiempo, en caso de que una persona migrante decida ejercer su derecho al acceso a la justicia<sup>55</sup>.

---

53 Ángeles Mariscal, "La CIDH pide a México romper el «círculo de impunidad» contra migrantes", [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/28/la-cidh-pide-a-mexico-romper-el-circulo-de-impunidad-contra-migrantes>.

54 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Óp. cit. p. 5.

55 Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDEH). *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México* [en línea]. México: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDEH), 4 de marzo de 2013. Disponible en: <http://acuddeh.org/spip.php?article3495>.

**Problematización.** La investigación aspira a realizar un aporte tanto al enfocarse en la criminalización como forma de estudiar la migración en la región, como al desarrollar una estrategia metodológica en la que la construcción social del delito se aborde desde la experiencia migratoria y desde la forma en que esta es experimentada por los sujetos criminalizados, y se concentre en las representaciones que reproducen o resisten a dicha construcción. Esto se lograría mediante una combinación de una aproximación etnográfica y un análisis de política pública, que permita comprender las tramas de poder estatal desde las cuales decantan las acciones para enfrentar el tránsito de personas "irregulares" por el territorio, así como las representaciones sobre la "problemática" que dan contenido a dichas acciones, y que expresan el sentido que se le asigna a la migración "irregular" desde los actores institucionales.

Las políticas públicas suponen tanto una articulación sistémica de intereses y fuerzas sociales como su comportamiento situacional y coyuntural<sup>56</sup>; es decir, son producto de condiciones estructurales de fuerzas políticas, y se manifiestan como hechos políticos concretos alrededor de procesos institucionales. En este sentido, el análisis mediante la "etnografía institucional"<sup>57</sup>, específicamente la observación de la aplicación de las medidas de "gestión migratoria", será el método prioritario para obtener la información empírica sobre los procesos de formulación y ejecución de políticas en torno a la migración en diferentes niveles (nacional, estatal, local) y espacios (legislativos, ejecutivos y administrativos). En esta línea, se considerarán informantes prioritarios los tomadores de decisiones (políticos, jueces y otros funcionarios públicos), así como los ejecutores (agentes de migración, oficiales de policía, fiscales, entre otros). Esto se combinará con investigación de archivo y documental y una mirada sobre los instrumentos jurídico-legales, desde un enfoque de antropología jurídica<sup>58</sup>, para poder generar una mirada holística de los procesos.

---

56 STONE, Deborah. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*. Academic Research Library. 1989. Vol. 104, Nº. 2. p. 281-300 y STONE, Deborah. *Policy Paradox. The art of political decision making*. Nueva York: Norton and Company, 1997.

57 SMITH, Dorothy. *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. Toronto: Altamira Press, 2005 y YAÑEZ, Sabrina Soledad. "Develando la propuesta de Dorothy Smith: aportes epistemológicos y metodológicos para el abordaje de lo social". *DiáLogos Revista Científica de Psicología, Ciencias Sociales, Humanidades y ciencias de la Salud*. Febrero, 2011. Vol. 2, Nº. 1. p. 111-126.

58 NADER, Laura. "The Anthropological Study of Law". *American Anthropologist, New Series*. 1965. Vol. 67, Nº. 6. p. 3-32; ROULAND, Norbert. *Anthropologie juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1988 ; ENGLE, Sally. "Anthropology, Law, and Transnational Processes". *Annual Review of Anthropology*. 1992. Vol. 21. p. 357-379 y RED LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA JURÍDICA (RELAJU). "Grandes temas de la antropología ju-

La aproximación etnográfica<sup>59</sup> será además prioritaria para acercarse a las experiencias migratorias, buscando comprender los impactos de los mecanismos de criminalización en la experiencia de tránsito y movilidad de las personas migrantes, específicamente en las formas en que son re-presentados y re-producidos los espacios. El abordaje de la migración enfocado al proceso social debe partir tanto de una dimensión espacial, como de una lectura compleja del vínculo (anclaje) que dicha dimensión guarda con los procesos bajo los cuales se produce y reproduce. Es decir, se debe partir de la premisa de que la migración es un proceso producido desde una espacialidad (materialmente dada y simbólicamente cargada), y que en su producción la modifica y transforma. Esto resulta particularmente relevante en relación con la reflexión sobre la configuración de fronteras, límites, y localizaciones.

En otras palabras, la producción de la migración guarda estrecha relación con la producción de su criminalización, y dicha relación se encuentra articulada, fundamentalmente, desde una dimensión espacial. La frontera, el tren, el túnel, pero también la iglesia, la "casa de migrante", la estación de detención, son todos elementos del espacio en donde se juega y se ejerce, la criminalización del migrante, en tanto migrante, y que serán prioritarios para el desarrollo de la observación etnográfica. Esto guarda una gran potencialidad para comprender ya sea la reproducción de las espacialidades tal y como el sistema las presente a la experiencia, o de explorar y entender la construcción de alternativas de representación, de imágenes "propias" de las espacialidades, imágenes distintas de cómo el sistema las presenta en lo inmediato de la experiencia, y que dejarían ver una internalización crítica o mediada por la conciencia de la propia experiencia, por parte de las personas que las viven. En este sentido, la observación etnográfica se desarrollará alrededor de lugares/espacialidades constitutivas del tránsito migratorio del flujo como experiencia material y subjetiva que soporta la configuración de mapas-representaciones o reconstrucciones mentales de las espacialidades experimentadas.

En segundo lugar, la observación etnográfica irá dirigida a comprender los impactos de la criminalización en las configuraciones identitarias de las personas migrantes, expresadas tanto en las relaciones colectivas, en las tramas de tejido social de las comunidades migratorias, como en la dimensión política de estas. Se parte de la hipótesis de que la criminalización adquiere sentido, primariamente, en las personas criminalizadas; ya sea

---

ridica". En: *Antología del V Congreso de la RELAJU en honor a Jane Collier*, Morelos, México, 2006.

59 GOTTlieb, Alma. "Ethnographic Methods. Ethnography: Theory and Methods". En CURRAN, Sara y PERECMAN, Ellen. *A Handbook for Social Science Field Research: Essays & Bibliographic Sources on Research Design and Methods*. California: SagePublications, 2006.

que se rechacen y se resistan o se asuman y reproduzcan, los mecanismos de criminalización serían tamizados por la identidad del sujeto para darle sentido dentro del contexto de relaciones y prácticas de movilidad (rituales, técnicas de tránsito, institucionalización), y las narrativas que se van constituyendo alrededor de dichas prácticas. Aquí será prioritario identificar la emergencia de prácticas contestatarias frente a la criminalización, de expresiones organizativas colectivas que desde la producción de identidades migrantes vayan dirigidas tanto a sostener o apoyar a las personas migrantes, como a erigir un discurso reivindicativo.

En este marco, se apunta a conocer *¿bajo cuáles condiciones y mediante qué mecanismos o dispositivos, se criminaliza a las personas migrantes centroamericanas en México?, y ¿qué impacto genera dicha criminalización, entendida como una forma de violencia, en el proceso de producción de las identidades de las personas migrantes, en sus prácticas y discursos?* Interesan particularmente los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales de delictivización, persecución y detención<sup>60</sup>, entendiendo el fenómeno migratorio como condición para la producción del delito, de una forma de criminalidad que sería objeto de la política penal del Estado. Asimismo, las potencialidades de los (contra)discursos y prácticas de las personas migrantes, frente a la criminalización. Especialmente, el impacto de esta en la construcción de identidades y en los mecanismos de adaptación de sus prácticas de tránsito, en función de sortear y eludir las diversas "fronteras" que constantemente las limitan. Asimismo, conocer las formas de organización política, como expresiones de "resistencia cotidiana"<sup>61</sup>, y como manifestaciones de la colectivización de las experiencias de resistencia a la violencia y la criminalización.

### 3. Propuesta categorial.

**Premisas.** 1. *La producción del delito desborda su positivación jurídica.* Como ha señalado Foucault "la forma de la ley y los efectos de prohibición que ella conlleva deben ser situados entre otros muchos mecanismos no jurídicos"<sup>62</sup>, y tomando en cuenta que "no se puede explicar el delito sin

---

60 RUÍZ MARRUJO, Olivia. Óp. cit. y ARÁMBULA REYES, Alma. *El flujo migratorio centroamericano hacia México* [en línea]. México: Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, 2007. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-19-07.pdf>.

61 SCOTT, James C. *Weapons of the weak: Every day forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.

62 FOUCAULT, Michel. Óp. cit.

analizar el aparato de poder<sup>63</sup> que lo define y delimita, resulta prioritario analizar con detalle no solo las leyes atinentes, sino también los diferentes mecanismos y dispositivos a partir de los cuales se hace efectiva la “governabilidad migratoria” en tanto forma de criminalización<sup>64</sup>. La producción del delito migratorio, o la concepción y tratamiento de la migración como condición criminalizable, debe abordarse más allá del estudio de normativas específicas dirigidas a la asignación de penas a la migración “irregular”.  
 2. *Lo que entendemos como frontera y como efectos de frontera constituye una marca que se sale de sí misma*, que se revuelca y gira sobre su propio arraigo lineal, geográfico, y se refigura más allá del límite de trazo que marca un abrupto, *una* diferencia. En términos sociopolíticos y socioculturales podría resultar útil pensar en una frontera múltiple, una frontera desagregada, fragmentada, que reemerge, y cuya producción marca una cartografía de poder plagada de fronteras (o *fronterizaciones*) que están constantemente desplomándose y reemergiendo, desplazándose o reconvirtiéndose a partir de una tensión permanente entre un conjunto de agenciamientos de movimiento y un conjunto de dispositivos de captura.

**Frontera múltiple.** Habría que cuestionar la idea de frontera como una línea que separa y que alberga. Que separa un territorio de otro, una cultura de otra, un gobierno de otro. Que alberga una población y su reflejo en tanto ciudadanía, que alberga una gama de derechos garantizados por un poder soberano democráticamente constituido que además es también albergado por sus fronteras. Se trata de una categoría plana y lineal de frontera, una categoría sin rugosidades o pliegues, una categoría harto operativa desde una discurso basado en una idea liberal ingenua (o demasiado suspicaz) del Estado-Nación, la que Kearney ha llamado *frontera geopolítica formal*<sup>65</sup>, y que no permite comprender a cabalidad un fenómeno como el de la migración centroamericana hacia Estados Unidos, especialmente la forma en que dicha migración (y sus choques) configura una nueva cartografía de poder que se sale, se escapa a la representación lineal, y se despliega como un territorio de violencia y poder, de agencia y movimiento.

Planteando una ruptura con esta noción tradicional de frontera, se ha hecho énfasis en reconocer porosidades, transformaciones, zonas de contacto

---

63 ZAFFARONI, Eugenio *La cuestión criminal* [en línea]. 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-175157-2011-08-23.html>.

p. IV.

64 DELGADO PARRA, María Concepción. “Estado de excepción y gobernabilidad en México”. *Revista Reflexiones*. UNAM – UAM. 2011. Vol. 2, N°. 90. p. 165-176.

65 KEARNEY, Michael. “Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas”. En: MUMMERT, Gail. *Fronteras fragmentadas*. Morelia, Michoacán: El Colegio de Michoacán, Centro de Investigaciones y Desarrollo del Estado de Michoacán, 2009. p. 559.

e intercambio más que de separación tajante. Así, se habla de "fronteras vivas y permeables" que más que "una línea arbitraria hecha en un mapa" constituyen

*"...una estructura ideológico-política compleja y funcional que se refleja en la superficie de la tierra y se deja asentada [...] en un tratado territorial entre naciones"*<sup>66</sup>.

No obstante, si bien esta conceptualización representa una ruptura con una noción estática, impermeable y monolítica de frontera, no rompe con su carácter lineal y anclado a una imagen de Estado-Nación como "suprema unidad de orden [definida por] límites geopolíticos y sociales absolutos inscritos en el territorio"<sup>67</sup>. También se ha hablado de "frontera interior"<sup>68</sup>, entendida como un conjunto de espacios sujetos a procesos sociohistóricos de cambio, cuya permanencia y estabilidad depende de "flujos sociales y políticos"<sup>69</sup>. Sin embargo, la operacionalización del concepto no es en relación a la migración, sino a los estudios regionales, específicamente en torno a la cuestión del desarrollo y la modernización, desde un marco de integración nacional. En este sentido, reproduce las dualidades progreso/marginalidad e interno/externo, como base de la noción de frontera. El presente trabajo, además de que no se ubica en el marco de la integración nacional, apunta a superar dualidades como esta.

No obstante, también es importante recuperar varios rasgos interesantes que estas propuestas críticas permiten pensar en términos de repensar la noción de frontera. En primer lugar, la idea de la frontera como conjunto

---

66 Irisarri, Ana, Alexander Betancourt, y Nicolás (coords.) Caretta. Estudios regionales y de fronteras interiores. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2008. p. 5-6. Los autores se basan a su vez en la crítica de Andrés Fábregas (Cfr. Fábregas, Andrés. «El concepto de frontera: una formulación.» En *Fronteras desbordadas. Ensayos sobre la frontera sur de México*, de Andrés Fábregas, 21-52. México D.F.: Casa Juan Pablos - Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005) a una noción de "viejo paradigma", específicamente el desarrollado por Frederick Turner (Cfr. Turner, Frederick Jackson. *The Frontier in American History*. Nueva York: H. Holt & Company, 1920) para el caso de las fronteras de Estados Unidos. Fábregas argumenta que la frontera "no es, en efecto, un fenómeno inmutable sino que la actividad social transforma constantemente" (Fábregas, Andrés. «Las fronteras y la formación de la nación: Chiapas.» En *El nacionalismo en México*, de Cecilia Noriega, 613-627. México D.F.: Colef, 1992).

67 KEARNEY, Michael. "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio". *Alteridades*. 2003. p. 48.

68 BETANCOURT. *et. ál.* Óp. cit.

69 CASAS MENDOZA. *Región, fronteras interiores y Estado. Una aproximación comparativa a partir de dos casos latinoamericanos*. p. 103-104; en: Irisarri, Ana, Alexander Betancourt, y Nicolás (coords.) Caretta. Estudios regionales y de fronteras interiores. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2008.

de espacios, no *un* espacio definido por el límite, sino un conjunto de espacios limitativos o de limitación. En segundo lugar, la definición postula que dichas formaciones espaciales se componen de relaciones de poder; es decir, que son producidas sociohistóricamente en un campo de fuerzas y conflictos. Por último, la definición aporta una dimensión de cambio, en tanto la continuidad de las fronteras está determinada por los flujos sociales y políticos, es decir, por las relaciones de poder.

Michael Kearney también ha reconocido la necesidad de superar el esquema del Estado-Nación en la conceptualización de las fronteras. A partir de su consideración de lo que denomina la "era del transnacionalismo", plantea

*"un desdibujamiento o, quizá, mejor dicho, un reordenamiento de las distinciones binarias culturales, sociales y epistemológicas del periodo moderno"*<sup>70</sup>,

a partir de las cuales se generan nuevas situaciones (distinta de la anterior "situación colonial") en las que la frontera se constituye más como un área que como una línea, proponiendo el concepto de área fronteriza. Así, la frontera, además de escapar a sí misma (a su linealidad), reemerge en múltiples formas de fronterización, definiendo una cartografía más amplia, "una línea sin anchura [...] una zona social [política] y cultural de amplitud indeterminada"<sup>71</sup>. Esto hace emerger una noción de frontera que, basada en la desagregación de la frontera línea, distingue:

*"entre límites (boundaries) como delimitaciones espaciales legales de las naciones, o sea, líneas límite [y] fronteras (borders) de naciones, que son zonas o espacios geográficos o culturales, esto es, áreas fronterizas, que pueden variar independientemente de los límites formales"*<sup>72</sup>.

La "dimensión identitaria" se encuentra a su vez determinada por la frontera, marcada por el hecho de encontrarse de un lado, del otro o por atravesarla (ser mexicano y/o ser extranjero ilegal), y se articula con una "dimensión geopolítica" en tanto se le considera como un espacio cuya función central es "de filtro", de "control"<sup>73</sup>. El autor define la migración como "un desplazamiento a través de una frontera y *dentro de un campo*"<sup>74</sup>, lo que plantea la frontera como proceso, en el que la relación frontera-campo que

---

70 KEARNEY, Michael. "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio". Óp. cit. p. 49.

71 *Ibíd.* p. 55.

72 *Ibíd.* p. 48.

73 KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". Óp. cit. p. 365.

74 *Ibíd.* p. 562. Énfasis propio.

se da en el proceso migratorio, específicamente en las formas en que una ingresa la otra y se determinan mutuamente. Se trata de una reconceptualización de frontera como un conjunto de formaciones espaciales diversas, que reemergen a lo largo del territorio al ingresar en un campo de fuerzas<sup>75</sup>.

La desagregación realizada por Kearney podría ir más lejos que sólo alrededor de la frontera-línea ("área fronteriza"), haciéndola reemerger en una territorialidad más amplia<sup>76</sup>. Ahora bien, existe el riesgo conceptual de una desagregación excesiva de la noción de frontera entre Estados-Nación; si bien es indispensable salirse de la frontera-línea e incluso de la frontera-área, no es heurísticamente útil deconstruir la idea de la frontera al punto de que desaparezca en su multiplicidad. Esto tanto porque en relación con la cuestión migratoria los Estados-Nación no desaparecen en sus efectos de poder, como por el hecho de que para el agenciamiento de la migración no es lo mismo *cruzar* la frontera en tanto línea que *atravesar* un territorio y sus fronteras internas (esto es claro, sobre todo, para la frontera con Estados Unidos). Es necesario buscar un punto medio que entienda la frontera como una multiplicidad de formaciones espaciales que reemergen en el territorio, pero que reconozca que lo hacen a imagen y semejanza de la frontera-línea entre Estados-Nación. Es decir, que las fronteras múltiples reproducen, al menos en alguna medida, el sentido y función de la frontera-línea: separar, limitar, apartar, o como diría Michael Kearney "el poder para imponer la diferencia"<sup>77</sup>. Ni la frontera-línea desaparece (en sus efectos geopolíticos e identitarios<sup>78</sup>), ni las fronteras múltiples dejan de estar articuladas a esta; en este sentido, las fronteras nacionales reemergen a través de todo el territorio nacional, marcando una cartografía de espacios lisos y estriados.

---

75 Entre las que destacan las fuerzas del "régimen oficial", como lo llama Kearney (KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". Óp. cit.), y que en este trabajo vinculamos a la noción de Aparato de Estado o Captura (DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit.). Pero más que en términos de captura, Kearney ve la función de este aparato en acciones de *clasificación*, según las cuales se asignan valores a las personas migrantes (en términos de clase, género, etnicidad y nacionalidad). Habría que avanzar en una reflexión sobre la medida en que dichas categorías (clasificación y captura) podrían articularse teóricamente.

76 Habría que reflexionar con mayor profundidad si dicha ampliación corresponde a lo que ya el autor ha apuntado con la dimensión *transnacional*, o si por el contrario es algo distinto. Lo que sí es cierto, es que implicaría pensar las fronteras incluso más allá de áreas fronterizas, y considerarlas como realidades que emergen en todo el territorio.

77 KEARNEY, Michael. "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio". Óp. cit.

78 Como ha señalado Kearney, "con un sólo paso puede uno pasar de ser un ciudadano mexicano que vive en México a ser un ciudadano mexicano que es también un extranjero ilegal en los Estados Unidos" (KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". Óp. cit. p.364.Énfasis en el original).

**Máquina Migrante**<sup>79</sup>. Pensar la migración centroamericana hacia Estados Unidos implica necesariamente reconocer y tratar de entender no solo la violencia, agresión y discriminación de la que las personas migrantes son objeto, sino también el conjunto complejo de *agenciamientos de migración*, el despliegue de traslados, sorteos, avances y repliegues, que no parecen dejar de producirse, la formación constante de redes, de flujos, de rutas y trayectorias, el incesante brotar de apoyos mutuos, de resiliencias, de formas organizativas, de acciones de incidencia, individuales y colectivas, enunciativas y reivindicativas, así como estratégicas y de sobrevivencia<sup>80</sup>. El de la migración regional es un conjunto de agencias que no se territorializa exclusivamente según los límites del Estado, sino que lo hace “en la

---

79 Este acápite se fundamenta en tres conceptos centrales elaborados por Deleuze y Guattari (DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit.): *territorialización/desterritorialización*, *agenciamiento* y *máquina de guerra*; cfr. caps. 1 y 12. La máquina de guerra se puede imaginar como un afuera sin núcleo, irreductible al aparato de Estado, exterior a su soberanía, previo a su derecho, “algo que es una pura forma de exterioridad” (*Ibíd.*p.362), y que, en este sentido, no tiene esencia, ni núcleo, ni unidad, ni reposo. Es la manada y sus velocidades, la irrupción de lo efímero constante, la potencia de la adaptación y el traslado, todo lo vive en relaciones de devenir, en lugar de efectuar distribuciones binarias entre estados [...] la máquina de guerra es de otra especie, de otra naturaleza, de otro origen que el aparato de Estado [...] responde a otras reglas, que nosotros no decimos que sean mejores, pero que animan una indisciplina fundamental [...], una puesta en tela de juicio de la jerarquía” (*Ibíd.*p.360, 366). La máquina de guerra constituye un *conjunto de agenciamientos*, de acciones diversas marcadas por sus propias mutaciones y metamorfosis, de aumento de dimensiones en una multiplicidad de devenires que remiten a trayectorias de ampliación del territorio por desterritorialización, y por los que “uno de los problemas fundamentales del Estado será apropiarse de esta máquina de guerra que le es extraña, convertirla en una pieza de su aparato” (*Ibíd.*p.233). Partiendo de la revelación que hizo Clastres sobre el hecho de que la ausencia de Estado en las sociedades denominadas “primitivas” no es tanto producto de una evolución menos avanzada o de un retraso civilizatorio, como un resultado explícitamente buscado por dichas sociedades y gestionado a partir de una serie de mecanismos dirigidos a “conjurar al Estado” (guerra, jefaturas, linajes), Deleuze y Guattari proponen la noción de “mecanismos colectivos y difusos de inhibición” (*Ibíd.*p.364-365) para argumentar que la máquina de guerra está dirigida contra el Estado. Es decir, que existe entre ambos una oposición fundamental y en permanente devenir (es decir, en permanente cambio), que se despliega como una *situación de poder*. Pero esta situación de poder, argumentan los autores mediante una crítica a Clastres, no significa que entre ambos, máquina y aparato, existe una relación de independencia, es decir, que la oposición se dé desde la separación, que sean realidades que evolucionan separadamente, sino que constituyen un devenir conjunto, su diferencia es justamente su tensión, que es a su vez su constante y más intenso punto de encuentro.

80 Todas estas son formas de agenciamiento sobre las que resulta prioritario aportar un contenido etnográfico. Asimismo, habría que avanzar en una reflexión sobre la posibilidad de que, por ejemplo, el delito, como acto contrario a la ley y penado por esta, pueda entenderse, también, como un agenciamiento migrante. En este sentido, habría que empezar por detallar y diferenciar muy claramente el contexto de un agenciamiento tal, así como su lugar en la máquina migrante (por ejemplo, no es lo mismo el delito de la trata de personas por parte del crimen organizado, que podría verse como un agenciamiento migrante, que el robo de comida o ropa por parte de un grupo de migrantes con el fin de mantener o facilitar la marcha, al que podría asignársele la misma categoría).

propia desterritorialización<sup>81</sup>; es decir, que forja sus espacialidades en medio de una *oposición* a un aparato que constantemente intenta capturarla, introducirla en una lógica cerrada y binaria, conducirla por una trayectoria institucional, burocrática, penitenciaria. Se trata de un conjunto de flujos que desafían la cuadratura y estrechez de la razón de Estado, y en este sentido provoca la activación de un conjunto de dispositivos que “obstruyen las líneas de fuga” y efectúan una “reterritorialización general”, que implica gobernar y conducir los flujos según la razón de Estado<sup>82</sup>.

Los agenciamientos migrantes van dirigidos no sólo a un traslado sobre un territorio, sino por fuera de este, evadiendo justamente los límites que marcan, que plagan, dicho territorio, produciendo así, nuevas espacialidades que estarían acompañadas por la fuga, la evasión, el cruce,

*“un campo de espacios lisos heterogéneos [que] va unido a un tipo muy particular de multiplicidades: las multiplicidades no métricas, acentradas, rizomáticas, que ocupan el espacio sin medirlo, y que sólo se pueden explorar caminando sobre ellas”<sup>83</sup>.*

Estas espacialidades definirían una *territorialidad que deviene migrante*, y que

*“no se detiene en la línea fronteriza: un corredor latino-mexicano, un grande y creciente archipiélago de pueblos latinos [a través del cual] prácticas que se consideran por abajo de las formas reconocidas de sobrevivencia y resistencia nativas van al paso de las formas oficiales diferenciándose”<sup>84</sup>.*

Es, entonces, una máquina migrante que deviene *transnacional*; sus redes, sus organizaciones, sus agenciamientos se territorializan sin ceñirse a los límites formales del Estado-Nación, y en ese tanto delinean una nueva cartografía de poder que no puede ser comprendida por la “teoría oficial de la migración”, aquella que está “informada por y para el servicio del Estado-Nación”<sup>85</sup>, y que piensa el fenómeno simplemente “en términos de comunidades *emisoras* y *receptoras*, cada una de las cuales se localiza en

---

81 DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p.386.

82 *Ibíd.* p.224. Como ha señalado los autores, “uno de los problemas fundamentales del Estado será apropiarse de esta máquina de guerra que le es extraña, convertirla en una pieza de su aparato” (*Ibíd.* p. 233).

83 *Ibíd.* p. 376. Énfasis en el original.

84 KEARNEY, Michael. “Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio”. Óp. cit. p.59-60.

85 *Ibíd.* p.53. Énfasis en el original.

su propio espacio nacional<sup>86</sup>, y no como una población de agentes que “desafían el poder que define a los Estados-Nación que trascienden<sup>87</sup>. En esta nueva cartografía de poder, los espacios producidos

*“tendrían el potencial de liberar a lo nacional que hay en ellos, [de] escapar, al menos en parte, a la hegemonía totalizante que un estado fuerte debe albergar dentro de sus límites”<sup>88</sup>*

La escena la ha dibujado con mucha claridad Kearney, cuando afirma que

*“todos los días miles de personas indocumentadas desafían con éxito el poder del Estado para controlar su movimiento de entrada a este espacio y a través de él; y al hacerlo disputan tanto el espacio como el control de su identidad”<sup>89</sup>.*

Ahora bien, este desafío no siempre es exitoso, la máquina migrante es constantemente capturada por el Estado de la misma forma en que este es constantemente desafiado por ella. ¿Qué ocurre cuando esto pasa, cuando los dispositivos del Estado cumplen su función y capturan a los agenciamientos migrantes y los reterritorializan dentro de sus límites?<sup>90</sup> Los autores insisten en ir más allá de las dualidades, pues ni la máquina ni el aparato desaparecen, permanecen en cada otro. No se trata de polos opuestos, sino de formaciones diferenciables pero no diferenciadas. Al ser reducida, internalizada, la máquina de guerra se diluye pero *reemerge* desde otros lugares, desde los lugares de su paso, mantiene su devenir y sigue conjuntando al Estado, produciendo un territorio en el que

---

86      Íd.

87      Íd.

88      KEARNEY, Michael. “The Local and the Global: the Anthropology of Globalization and Transnationalism”. *Annual Review of Anthropology*. 1995. p. 553. Traducción propia.

89      KEARNEY, Michael. “Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio”. Óp. cit.

p. 52.

90      “¿Es posible que en el momento en que la máquina de guerra ya no existe, vencida por el Estado, presente su máxima irreductibilidad, se disperse en máquinas de pensar, de amar, de morir, de crear, que disponen de fuerzas vivas o revolucionarias susceptibles de volver a poner en tela de juicio el Estado triunfante? ¿Es un mismo movimiento el que hace que la máquina de guerra sea superada, condenada, apropiada y, a la vez, adquiera nuevas formas, se metamorfosee, afirme su irreductibilidad, su exterioridad (...)?” (DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p.364).

*"...los puntos vuelven a adquirir su posición de singularidades [...], el flujo vuelve a adquirir su aspecto curvilíneo y turbulento que excluye cualquier paralelismo de vectores, el espacio liso reconquista"<sup>91</sup>.*

**Fronteridad.** Para Deleuze y Guattari, un aparato de captura se yergue como *enemigo y cómplice* de una máquina de guerra. Como enemigo porque es a él que se enfrenta, desplegando una razón múltiple que no es la razón unívoca de Estado, una razón con múltiples salidas, que define un espacio abierto para ser poblado de movimientos y velocidades. Como cómplice, porque su forma, su avance y su devenir, solo son posibles en tanto esta se opone a dicho aparato; existe entre ambos una forma de *fronteridad capilar*, que se revuelve y se desplaza, pero que es condición *sine qua non* para la existencia de ambos. En este sentido, el aparato de Estado, a diferencia de la multiplicidad fundamental de la máquina de guerra,

*"...procede por Uno-Dos, distribuye las distinciones binarias y forma un medio de interioridad [...], un estrato, [una] forma [...] que habitualmente tomamos como modelo, o según la cual pensamos"<sup>92</sup>.*

Es así que la captura deviene enajenación, y opera, igual que lo hace sobre los cuerpos, sobre las identidades y las ideologías; "pretende ser la imagen interiorizada de un orden del mundo y enraizar al hombre"<sup>93</sup>; es disciplinamiento, burocratización, fronterización, catastro lineal de la tierra.

Como han señalado Das y Poole, el Estado, o más bien su formación, constituye

*"...un proyecto siempre incompleto que debe ser constantemente enunciado e imaginado, invocando lo salvaje, lo vacío y el caos que no sólo yace por fuera de los límites de su jurisdicción, sino que además es una amenaza desde dentro"<sup>94</sup>.*

Este complejo y cotidiano proceso de formación de Estado no se determina por una relación de "independencia" entre lo que está dentro o fuera del Estado (de su lógica de captura y su razón), sino en términos de "coexistencia

---

91 DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p.378.

92 *Ibíd.* p. 360, 362.

93 *Ibíd.* p. 28.

94 Das, V., y D. Poole. «State and Its Margins: Comparative Ethnographies.» En *Anthropology in the Margins of the State*, de Veena y Poole, Deborah (eds.) Das, 3-33. Nuevo México: School of American Research Press, 2004, p. 23, se basan en la crítica de ABRAMS, Philip. «Notes on the Difficulty of Studying the State.» *Journal of Historical Sociology*, 1988: 58-89.

y competencia, *en un campo*<sup>95</sup> *en constante interacción*<sup>96</sup>. Luego

*"una de las tareas fundamentales del Estado es la de estriar el espacio sobre el que reina [...], vencer el nomadismo [y] controlar las migraciones [...], reivindicar una zona de derechos sobre todo un exterior, sobre el conjunto de flujos [...] estriar el espacio, contra todo lo que amenaza con desbordarlo"*<sup>97</sup>.

Frente a la máquina migrante, el aparato de captura deviene en *aparato de fronterización* que opera como un mecanismo de producción de estrías que en su funcionamiento define un territorio, a partir de cuyo devenir se dibuja una *cartografía de poder*, y cuyos productos básicos principales son imágenes o formas jurídicas<sup>98</sup> que se concretan en ejercicios de autoridad evocando un supuesto binario legal-ilegal (acción-infracción) y desde ahí se apropian de movimientos, trayectorias, agenciamientos (ciudadanos y/o humanos). Este aparato, que incluiría lo que Kearney (2009) conceptualiza como "régimen"<sup>99</sup>, tiene como uno de sus pilares la justicia penal, que en relación con la migración tomaría entonces la forma de un mecanismo productor de estrías que, a su vez, funcionan como *dispositivos de criminalización*. En la operación de múltiples fronteras, de este mecanismo de fronterización, es fundamental el papel de la ley y su rol performativo en relación al delito, pues cumple con la operación de capturar los agenciamientos migrantes (interiorizar la máquina migrante) no tanto en el sentido de cancelarlos, sino de conducirlos, de *disciplinarlos*<sup>100</sup>.

---

95 Noción correspondiente de *campo* las encontramos en Bourdieu, Pierre (traducción de Alfonso Buch). «Le champ scientifique.» Actes de la recherche en sciences sociales, nº 1-2 (1976); y Bourdieu, Pierre. «Génesis y Estructura del Campo Burocrático.» Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº 96-97 (1993): 49-62. y posteriormente en KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". Óp. cit.

96 DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p.368. Énfasis en el original.

97 *Ibid.* p. 389-390. Énfasis en el original.

98 FOUCAULT, Michel. Óp. cit.

99 El conjunto de "organismos oficiales y no oficiales y agencias gubernamentales y no gubernamentales en general, así como a grupos de interés encargados de trazar y hacer respetar las fronteras [... el ejercicio de formas de poder oficiales y no oficiales para marcar distinciones territoriales" (KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". p. 560-561).

100 FOUCAULT, Michel. Seguridad, territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

## El imperio de la ley produce un

*"...espacio sedentario [que] es estriado, por muros, lindes y caminos entre las lindes, mientras que el espacio nómada es liso, sólo está marcado por trazos que se borran y se desplazan con el trayecto"<sup>101</sup>;*

frente a las múltiples fronteras, el agenciamiento migrante, en tanto nómada, más que formas de legalidad, marca formas de normatividad, y en este sentido, "el nomos [como] consistencia de un conjunto difuso, se opone a la ley, a la polis"<sup>102</sup>. Se trata de un nomos indisciplinado, reticente a la linealidad y la jerarquía, frente a un ius disciplinario, penal, y a sus propias formas de verdad<sup>103</sup>. Esto supone el cambio de paradigma en la noción de migración y de control de fronteras, donde se pasa de la detención y la coacción, al ordenamiento de los flujos: administrar más que cancelar, gestionar más que detener; se trata de un ejercicio de gubernamentalidad como conjunto de dispositivos para la "conducción de las conductas" de una población<sup>104</sup>. Dichas formaciones, en tanto formas de producción del espacio<sup>105</sup>, se componen de *relaciones de poder*; en términos del espacio cotidiano son los retenes, puestos de paso, cámaras, cárceles, agresiones, estaciones de detención, patrullajes policiales, arreglos policiaco-criminales, etc<sup>106</sup>.

---

101 DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p. 385.

102 DELEUZE y GUATTARI. Óp. cit. p. 385.

103 En relación con lo anterior, resulta prioritario avanzar sobre una definición de criminalización que, anclada a la noción de formas jurídicas y penalidad (FOUCAULT, Michel. "Poderes y estrategias". Óp. cit.), permita articular las categorías de dispositivos de fronterización y de agenciamientos migrantes. Sobre todo tomando en cuenta que los dispositivos de fronterización ciertamente, más que acciones institucionales regulares, parecen confundirse con discriminación, corrupción, racismo, violencia de Estado. Es preciso especificar la relación, pero también las diferencias, entre estos fenómenos y los dispositivos de criminalización. En este sentido, será prioritaria la clarificación del propio Foucault, en el sentido de que en relación con el caso de la penalidad, el autor se argumenta "que el análisis no debía hacerse en términos de derecho precisamente, sino en términos de tecnología, en términos de táctica y de estrategia, y es esta sustitución de un esquema jurídico y negativo por otro técnico y estratégico" (*Ibíd.* p. 154).

104 FOUCAULT, Michel. 2006. Óp. cit. p. 109-159.

105 Lefebvre, 1991. The Production of Space.

106 Si bien la mayoría de los dispositivos asociados a estos espacios son parte de la institucionalidad estatal, otros no dependen de dirección gubernamental (nacional o local), sino que son impulsados por actores "civiles" o "ciudadanos" (comunidades organizadas, empresas, crimen organizado, etc.). Por ejemplo, la guardia privada de Ferromex, que persigue, agrede y captura población migrante; o la red de crimen organizado que asalta, extorsiona y amenaza en Orizabal, Tierra Blanca y Coatzacoalcos; o la comunidad organizada de Lechería-Tultitlán, expulsando al albergue de San Juan Diego del lugar.

### 3. Corolarios.

#### **Problematización y preguntas de investigación.**

De la contextualización y reflexión categorial anteriores, se pueden desprender algunas preguntas orientadoras de investigación.

**1. ¿Cuál es la relación entre violencia de Estado, violencia social y producción social de la migración centroamericana? ¿Puede entenderse la violencia como un factor constitutivo del fenómeno migratorio, como configurador de las experiencias migratorias? ¿Cómo es representada la violencia en la experiencia de las personas migrantes? ¿Qué tipo de prácticas o mecanismos desarrollan para enfrentarse a esta, y darle sentido a la migración a pesar de ella?** En tanto condición constitutiva de la formación de la región centroamericana<sup>107</sup>, resulta preciso estudiar con mayor detalle las formas en que la violencia determina los contextos de las personas migrantes. En este sentido, será prioritario comprender las relaciones entre la producción de la migración, en tanto economía política de los expulsados (tanto a nivel material como simbólico), y la producción del delito de la migración; específicamente, comprender bajo qué condiciones es que la persona migrante, en tanto "habitante del no lugar"<sup>108</sup>, se expulsa y luego se monitorea, se controla y vigila. También elucidar los mecanismos y condiciones de la producción de violencia contra los migrantes, así como los impactos de esta en la conformación de sus identidades, sus prácticas migratorias y sus formas y acciones organizativas<sup>109</sup>.

---

107 AGUILERA, Gabriel. "El Estado, la lucha de clases y la violencia". *Revista Mexicana de Sociología*. 1980. Vol. 42, Nº 2, p. 525-558; MARTÍN BARÓ, Ignacio. "La violencia en Centroamérica: una visión psicosocial". *Revista de Psicología de El Salvador*. 1991. Vol.7, Nº. 28. p 123-141; CRIES. *Violencia social en Centroamérica: ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua: CRIES, 1999 y LUNGO, Mario y MARTEL, Roxana. "Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas". *Revista Realidad*. UCA. 2003.

108 MORALES GAMBOA, Abelardo "Dinámica actual y contexto de las migraciones en América Central". Óp. cit.

109 Por ejemplo, la "Caminata de la esperanza" en 2009, organizada por el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador y otras organizaciones de la región, y la "Caravana Paso a Paso por la Paz", del Movimiento Migrante Mesoamericano en 2011. Igualmente, interesa explorar y comprender los cambios en las propias prácticas y discursos del "tránsito", en las narrativas sobre la experiencia migratoria y sus adaptaciones, en las representaciones y reconfiguraciones espaciales, y en el tejido de las comunidades de centroamericanos que se conforman desde la movilidad dentro del Estado mexicano con destino a EE.UU. a partir de casos como los de organizaciones de madres que ante la desaparición de sus hijos migrantes, desarrollan formas de denuncia que se configuran como acciones políticas transnacionales y que las sitúa a ellas mismas en una condición de migrantes "contestatarias". Hanako Tanigichi "Madres migrantes buscan pistas de sus hijos en México", 9 de noviembre de 2011 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en:

**2. ¿Cuál es la influencia de los paradigmas regionales de securitización estatal y fronteriza, en la criminalización de la migración centroamericana en tránsito por México? ¿Cómo se vivencia la frontera desde la experiencia migratoria en contextos de criminalización? ¿Cómo se relacionan la frontera norte y sur mexicanas, en un contexto de securitización regional?** Partiendo de la existencia de un conjunto articulado de “arreglos institucionales” estatales, puestos en función de una “gestión migratoria” que opera de manera regional bajo la influencia Norte – Centroamérica<sup>110</sup>, y de que dicha influencia responde a una dinámica geopolítica, interesa explorar las relaciones entre el control y regulación de la migración y las formas de securitización estatal y fronteriza<sup>111</sup>, expresadas en las políticas de migración por parte del Estado Mexicano. Elucidar las posibles influencias de dicha securitización en los procesos de criminalización migratoria, tanto a nivel institucional como en el imaginario social mexicano<sup>112</sup>, y los impactos de esta en posibles formas de desagregación de las fronteras, y en su reconfiguración y re-emergencia desde los lugares de operación de los diversos mecanismos de criminalización. Todo lo anterior sería mirado desde la experiencia de las personas migrantes, especialmente desde las implicaciones subjetivas de esta desagregación fronteriza, así como desde las prácticas de evasión o “rodeo” que los propios migrantes producen, para cruzar/desbordar dichos espacios.

**3. ¿Cómo operan, en el contexto mexicano, mecanismos políticos, jurídicos e institucionales en la criminalización de la migración centroamericana? ¿Cuál es la relación entre la gestión migratoria, específicamente en términos administrativos y jurídico-legales, y el proceso de formación de Estado mexicano? ¿Cómo se expresa dicha gestión en las relaciones directas con las personas migrantes, y cómo son resignificadas por estas?** Mediante una caracterización de las formas en que se hace efectiva una economía política de la criminalización migratoria entendida como una forma de violencia institucionalizada, se busca radiografiar una razón de Estado influida por el paradigma de la

---

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/09/madres-centroamericanas-buscan-en-mexico-pistas-de-sus-hijos-desaparecidos>.

110 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Óp. cit. y KRON, Stefanie. Óp. cit.

111 FERNÁNDEZ BESSA, Carmen. *et ál.* (eds.). Óp. cit.

112 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. *et ál.* Óp. cit. y GUTIÉRREZ CRUZ, Alexandra. “De las fronteras físicas a las fronteras invisibles: una aproximación psicosocial a los discursos de las fuerzas policiales del estado de Chiapas sobre el fenómeno Migratorio”. En: VILLASANA, Susana y TRUJILLO, Laura Elena. *Avances y perspectivas interdisciplinarias para el desarrollo: 2º Congreso Internacional Pobreza, Migración y Desarrollo*. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y Universidad Rey Juan Carlos de España (URJC), 2011.

excepción<sup>113</sup>, y sus expresiones en los mecanismos y dispositivos jurídicos, políticos e institucionales, en términos de su concreción específica y cotidiana. Combinando un enfoque de antropología jurídica<sup>114</sup>, un análisis de política pública<sup>115</sup> y un ejercicio de etnografía institucional<sup>116</sup>, se busca comprender las relaciones entre los procesos de formación estatal y la efectivización y operación de los diversos mecanismos de criminalización. Es decir, estudiar las formas en que se participa al migrante de la construcción del Estado-Nación, sobre una lógica de exclusión. Asimismo, abordar la gestión migratoria y el papel de contención del Estado mexicano, así como de las representaciones y las prácticas ciudadanas discriminatorias<sup>117</sup> y su posible función como mecanismo social-ciudadano de criminalización, para delinear el "dilema fundamental" entre lo que se exige "fuera" y lo que se ofrece "dentro", en materia de política migratoria<sup>118</sup>. Será prioritario investigar las condiciones institucionales, administrativas y personales en que se da esta "ambigüedad", específicamente en términos del tratamiento que hace personal encargado de las estaciones, así como el impacto de este en las personas detenidas.

**4. ¿Cuál es el impacto de la criminalización en la identidad de los migrantes centroamericanos? ¿Cómo entienden y dan sentido a las manifestaciones del proceso de criminalización desde su experiencia cotidiana? ¿Cómo se han organizado frente a los diferentes tipos de violencias que marcan sus experiencias migratorias, especialmente la criminalización?** Las personas migrantes centroamericanas han modificado profundamente sus dinámicas (métodos y técnicas de paso, rutas, redes, etc.) en función de las diferentes condiciones que tensan y determinan su flujo<sup>119</sup>. Interesa conocer y comprender los cambios en las

---

113 AGAMBEN, Giorgio. Óp.cit. y DELGADO PARRA, María Concepción. Óp.cit.

114 NADER, Laura. "The Anthropological Study of Law". Óp.cit. Óp.cit.; ROULAND, Norbert. Óp.cit.; ENGLE, Sally. Óp.cit. y RED LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA JURÍDICA (RELAJU). Óp.cit.

115 MEDELLÍN, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, 2004. y PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.

116 SMITH, Dorothy. Óp.cit.

117 CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. Óp.cit.

118 CASTILLO, Manuel Ángel. "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". Óp.cit. p.143.

119 CASTILLO, Manuel Ángel. "Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica". En: *Seminario Internacional sobre la población del Istmo Centroamericano al Fin del Milenio*, Costa Rica, 1999.; ANGUIANO, María Eugenia y TREJO PEÑA, Alma. Óp.cit. y CASILLAS, Rodolfo. "Las rutas de los Centroamericanos por Méxi-

prácticas, discursos y construcciones identitarias de las personas migrantes frente a las formas de violencia a las que se enfrentan como parte de su tránsito, haciendo énfasis en aquellas derivadas de los procesos de criminalización. Esto incluirá tanto el análisis de la resignificación espacial (frontera, detención, tránsito), como el estudio de las formas y prácticas organizativas y discursos reivindicativos que se conforman alrededor de la experiencia, y su potencial desde una perspectiva de derechos y de ciudadanía. De manera tristemente contradictoria, la relajada indiferencia hacia las formas de exclusión que "producen" a millones de centroamericanos y centroamericanas migrantes, se mezcla con la más atenta vigilancia. La exclusión (y la migración que esta provoca) se conecta con la captura (potencial o efectiva) y la detención. Este mecanismo paradójico produciría experiencias humanas correspondientes y en ese tanto se expresaría de manera subjetiva en prácticas-narrativas y en formas de reducir o entender las espacialidades y sus relaciones. En otras palabras, la experiencia de quienes ingresan en una espacialidad de tránsito, movimiento, flujo, y son re-incluidas, re-capturadas bajo el mecanismo de detención, tiene impactos en las formas en que las espacialidades vividas son representadas (reducidas para soportarlas), así como en las formas en que las prácticas migratorias son adaptadas o resignificadas.

### **Corolarios analíticos y categoriales.**

En resumen, podría afirmarse que:

**1. La cartografía de poder definida por la migración y la ley tiene como rasgo fundamental la *fronteridad*.** La frontera, en tanto cristalización múltiple de la tensión permanente entre una Máquina Migrante y un Aparato de Fronterización, se puede entender como un duelo permanente entre una máquina de agenciamientos de migración y un complejo de aparatos de captura, que toma como escenario un territorio no lineal sino profundo, no enmarcado sino (re)fragmentado. Los dispositivos principales del aparato de fronterización se basan en las formas jurídicas de la ley, específicamente en los de la justicia penal, que en relación a la migración adquieren el carácter prioritario de formas de criminalización. Los agenciamientos, por su parte, se constituyen en acciones diversas, promovidas desde redes, organizaciones, instituciones e individuos, y se dirigen a facilitar, promover, resguardar y acompañar el paso. Funcionan de manera maquínica en tanto no surgen de un centro, ni son dirigidos por una autoridad, sino que emergen de iniciativas dispersas, pero articuladas, se conectan en su devenir, de la misma forma que en su devenir son capturadas. La continuidad de las fronteras está determinada por flujos socio-políticos, es decir, las fronteras cambian y se transforman en un permanente devenir

---

co, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades".Óp.cit.

producto de las tensiones entre el conjunto de agenciamientos migrantes y los dispositivos de captura. *La criminalización de la migración marca, entonces, reemergencias múltiples de frontera, producto de la cristalización de una tensión permanente entre el aparato de fronterización y la máquina migrante.* La cartografía de poder que emerge de esta cristalización tiene como rasgo fundamental la *fronteridad*.

**2. La fronteridad no es linealidad, sino reemergencia múltiple en la cual la máquina migrante ingresa en el aparato de fronterización y el aparato de fronterización ingresa en la máquina migrante.** Este corolario se podría sostener etnográficamente. Por ejemplo, Kearney ha mostrado cómo

*"la política del gobierno estadounidense, como se da de facto, no es para hacer impermeable la línea estadounidense-mexicana al paso de ilegales que entran, sino más bien para regular su flujo"<sup>120</sup>,*

y que el Aparato de Fronterización cumple una función disciplinaria en tanto

*"las actividades de sobrevigilancia de la BorderPatrol no están encaminadas a impedir [la] entrada en los Estados Unidos como trabajadores sino que, más bien, son parte de un número de modos para disciplinarlos a trabajar duro y aceptar sueldos bajos"<sup>121</sup>.*

Es decir, que el objetivo de los dispositivos de fronterización, más que cancelar a la máquina migrante, apuntan a capturar su flujo, conducir y es-triar sus trayectorias, apropiarse de sus agenciamientos, de reterritorializarlos<sup>122</sup>. La cartografía de poder que se define, el territorio que se produce

---

120 KEARNEY, Michael. "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio". Óp. cit. p. 52. Énfasis en el original.

121 *Ibíd.* p. 54.

122 Otro ejemplo podría encontrarse en las redes de actores colectivos que se han puesto al servicio de la administración y mantenimientos de albergues y comedores para migrantes, y que comúnmente se ubican como agentes promotores, facilitadores o acompañantes de la migración: facilitar el tránsito, evitar detenciones, defender de abusos y discriminación, alimentar, albergar, etc. Si bien es claro que estas redes y acciones se constituyen como parte de la máquina migrante, es posible cuestionarse si en su práctica cotidiana también reproducen dispositivos o formas del aparato de fronterización. Es decir, si reproducen relaciones de poder que asemejan a ciertos dispositivos de captura: control, segregación, separación, discriminación; incluso los propios migrantes y sus agenciamientos podrían ir más dirigidos a la fronterización que a la agencia de la migración; a esto es a lo que se refiere Kearney con la política del jujitsu (KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". Óp. cit.), según la cual los esfuerzos de un grupo por defenderse (por ejemplo definiendo identidades culturales) se basan en el reforzamiento de las diferencias bajo las que son excluidos, con lo cual *"uno de los peligros mayores en los que se incurre al [...] trazar líneas alrededor del espacio que uno quiere controlar, es [...] acabar construyendo una frontera que el contrincante pueda utilizar para encerrarlo a uno en su propio espacio"* (*Ibíd.* p. 367). De lo que se trataría, entonces, es de cartografiar al sujeto en su devenir migrante

en el espacio es justamente la serie de huellas de una batalla constante entre una Máquina Migrante y un Aparato de Frontera, cuyos choques, chispazos, chirridos y desplomes, pero también sus engarces, sus fusiones y sus mutuas diluciones, producen espacio e identidad, y también producen frontera; más bien *fronteridaden tanto cristalización múltiple de la tensión permanente entre una Máquina Migrante y un Aparato de Fronterización*, una cualidad sociohistórica del espacio.

**3. Toda forma de dominación requiere de la existencia de un aparato de fronterización.** Parafraseando a Kearny, y yendo más allá de las dualidades que comúnmente definen la idea de frontera, es posible argumentar que la fronteridad es dominio en tanto es poder; una microfísica de poder que penetra los cuerpos<sup>123</sup>, que se instala en lo cotidiano y nos hace agentes ya sea de una máquina migrante o de un aparato de fronterización. En este sentido, la antropología no puede eludir la dimensión política de su propio epistemología y metodología; su mirada está llamada a posicionarse frente a esta fronteridad, y ubicarse al servicio de una ciencia oficial que reproduzca y legitime la fronteridad, o de una ciencia migrante, nómada, que recuse de los dispositivos de poder que la hacen efectiva, y busque las forma de comprenderlos, de analizar sus tecnologías, con el fin de contribuir a su sorteo, a dibujar en el espacio un territorio abierto, una cartografía migrante.

## FUENTES CONSULTADAS

ABRAMS, Philip. "Notes on the Difficulty of Studying the State". *Journal of Historical Sociology*. 1988. Vol. 1, Nº 1, p. 58-89.

Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH). *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México* [en línea]. México: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH), 4 de marzo de 2013. Disponible en: <http://acuddeh.org/spip.php?article3495>.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción: Homo Sacer, I y II*. Hidalgo, Adriana (ed.). Buenos Aires, 2004.

AGUILAR, MC. *Migraciones en el Sur de México y Centroamérica*. México: Miguel Ángel Porrúa.

---

o en su devenir frontera.

123 FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1979.

AGUILERA, Gabriel. "El Estado, la lucha de clases y la violencia". *Revista Mexicana de Sociología*. 1980. Vol. 42, Nº 2, p. 525-558.

AKERS, Justin. *et al. No one is illegal: fighting violence and state repression on the U.S.-Mexico border*. New York: HaymarketBooks, 2006.

ALVARADO FERNÁNDEZ, Paulina. *La Migración Centroamericana Indocumentada en su paso hacia Estados Unidos: el papel de La Iglesia Católica y la política de regulación migratoria en México* [en línea]. Proyecto de Evaluación Final Para Obtener El Grado De Licenciado En Estudios Internacionales, Universidad de Monterrey, División de Derecho y Ciencias Sociales, Departamento De Ciencias Sociales. 2006. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/alvarado.pdf>.

ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia. "Inmigración, emigración y tránsito migratorio en Chiapas: un bosquejo general". *Revista Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. Chiapas, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Julio-diciembre 2008. Vol. VI, Nº. 2. p. 142-154.

ANGUIANO, María Eugenia y TREJO PEÑA, Alma. "Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos". *Revista Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. Chiapas, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Julio-diciembre 2007. Vol. V, Nº2, p. 47-65.

ARÁMBULA REYES, Alma. *El flujo migratorio centroamericano hacia México* [en línea]. México: Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, 2007. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-19-07.pdf>.

ARMIJO CANTO, Natalia (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. 1era ed. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia América Central (CASEDE).

ASÚA BATARRITA, A. "La expulsión del extranjero como alternativa a la pena: incongruencias de la subordinación del derecho penal a las políticas de control de la inmigración". En: LAURENZO COPELLO, P. (coord.). *Inmigración y derecho penal. Bases para un debate*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores., 2002.

BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Montevideo: B de F, 2006.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad". En ARMIJO CANTO, Natalia (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. 1era ed. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia América Central (CASEDE), 2011.

Irisarri, Ana, Alexander Betancourt, y Nicolás (coords.) Caretta. Estudios regionales y de fronteras interiores. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2008. BROWN, Wendy. *Walled states, waning sovereignty*. New York: Zone Books, 2010.

CAAMAÑO, Carmen. *Entre "arriba" y "abajo": la experiencia transnacional de la migración de costarricenses hacia Estados Unidos*. San José: Editorial UCR, 2010.

CADENA, Jorge. *et ál. Nación y movimiento en América Latina*. 1era ed. México D.F.: Editorial Siglo XXI, 2005.

CANTOR, Rey. *Teorías políticas clásicas de la formación del Estado*. Bogotá: Editorial Temis, 2005.

CASAS MENDOZA. Región, fronteras interiores y Estado. Una aproximación comparativa a partir de dos casos latinoamericanos. p. 103-104; en: Irisarri, Ana, Alexander Betancourt, y Nicolás (coords.) Caretta. Estudios regionales y de fronteras interiores. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2008..

CASILLAS, Rodolfo. "Las rutas de los Centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades". *Revista Migración y Desarrollo*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. Primer semestre 2008. N°. 157.

CASILLAS, Rodolfo. *Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas*. En: Armijo Canto, Natalia (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. 1era ed. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia América Central (CASEDE), 2011.

CASTILLO, Manuel Ángel. "Fronteras, migración y seguridad en México". *Revista Alteridades*. UAM. 2005. Vol. 15, N°. 30. p. 51-60.

CASTILLO, Manuel Ángel. "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". *Papeles de Población*. UAM. 2000. N°. 24.

CASTILLO, Manuel Ángel. "Los desafíos de la emigración centroamericana en el Siglo XXI". *Revista América Latina, Historia y Memoria* [en línea]. 2003, n°. 7. [Consultado el 11 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.alhim.revues.org/document369.html>.

CASTILLO, Manuel Ángel. "Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica". En: *Seminario Internacional sobre la población del Istmo Centroamericano al Fin del Milenio*, Costa Rica, 1999.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA–DIVISIÓN DE POBLACIÓN DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CELADE). *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*. Con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la Secretaría General Iberoamericana. Madrid. 2006.

CEPAL. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL-CELADE, 2006.

CHOMSKY, Noam. *La quinta libertad. La intervención de los Estados Unidos en Centroamérica y la lucha por la paz*. Barcelona: Crítica, 1998.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano frente a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. México, D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2011.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. México, D.F.: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2011.

CONCHA, Padre Miguel. 23 de agosto de 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/23/organizaciones-critican-falta-de-condenas-por-matanza-en-san-fernando>.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. *Encuesta nacional sobre discriminación en México. Personas migrantes*. México, D.F.: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), 2011.

COX, Bruce. *et al.* "The Ethnography of Law: A Bibliographical Survey". *Current Anthropology*. Junio, 1966. Vol. 7, N°. 3. p. 267-294.

COX, Bruce. *et al.* "The Globalization of Law: ADR as "Soft" Technology". *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. 2000. Vol. 93. p. 304-311.

CRIES. *Violencia social en Centroamérica: ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua: CRIES, 1999.

CRUZ, Tania. "Racismo cultural y representaciones de inmigrantes cen-

troamericanas en Chiapas". *Migraciones Internacionales*. Universidad de California en Santa Cruz. 2011. Vol. 6, Nº. 2. p. 134-157.

DAS y POOLE. «State and Its Margins: Comparative Ethnographies.» En *Anthropology in the Margins of the State*, de Veena y Poole, Deborah (eds.) Das, 3-33. Nuevo México: School of American Research Press, 2004.

DEBIDO PROCESO LEGAL (DPL). *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México* [en línea]. 2008. Versión ampliada del informe presentado en el mes de marzo de 2008 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Jorge Bustamante. Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1221486169.pdf>.

DEL ÁGUILA, Rafael (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta S. A., 1997.

DELEUZE y GUATTARI. *Máquina de Guerra y Aparato de Estado*. 2002.

DELGADO PARRA, María Concepción. "Estado de excepción y gobernabilidad en México". *Revista Reflexiones*. UNAM – UAM. 2011. Vol. 2, Nº. 90. p. 165-176.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS). *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security [en línea]. Office of Immigration Statistics, 2011. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois\\_yb\\_2010.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf).

Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/26/>.

"Para los criminales los migrantes son una mina de oro: sacerdote activista", Olga Rosario Avendaño, 30 de octubre de 2010 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/30/para-los-criminales-los-migrantes-son-una-mina-de-oro-sacerdote-activista>.

Ángeles Mariscal, "La CIDH pide a México romper el «círculo de impunidad» contra migrantes", [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/28/la-cidh-pide-a-mexico-romper-el-circulo-de-impunidad-contra-migrantes>.

Hanako Tanigichi "Madres migrantes buscan pistas de sus hijos en México", 9 de noviembre de 2011 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/09/madres-centroamericanas-buscan-en-mexico-pistas-de-sus-hijos-desaparecidos>.

Guadalupe Cruz Jaimes, "Ley de migración deja en indefensión a centroamericanas", Cimacnoticias [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible

en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article4991>.

"Promulga Calderón la Ley de Migración", *El Siglo de Torreón* [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/628409.promulga-calderon-la-ley-de-migracion.html>.

"Oficiales de migración se encuentran arraigados por la PGR", 9 de Mayo de 2011 [Consultado el 10 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/May/b47911.shtm>.

ENGLE, Sally. "Anthropology, Law, and Transnational Processes". *Annual Review of Anthropology*. 1992. Vol. 21. p. 357-379.

EQUIPO REGIONAL DE MONITOREO Y ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA (ERMADHCA). *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica: 2009-2010* [en línea]. 2011. Disponible en: <http://migrantologos.mx/lecturaseminario/Informe%20Regional%20Centroamerica%202009-2010.pdf>.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley de Migración, de 2011. Congreso de la República.

EVANS, Peter. *et ál. Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1999.

FÁBREGAS, Andrés. «El concepto de frontera: una formulación.» En *Fronteras desbordadas. Ensayos sobre la frontera sur de México*, de Andrés Fábregas, 21-52. México D.F.: Casa Juan Pablos - Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005.

FALS BORDA, Orlando. "Orígenes universales y retos actuales de la Investigación Acción Participativa". *Análisis Político*. Septiembre - diciembre 1999. N°. 38. p. 71-88.

FALS BORDA, Orlando. *Conocimiento y poder popular*. México: Siglo XXI editores, 1985.

FERNÁNDEZ BESSA, Carmen. *et ál. (eds.). Contornos bélicos del Estado securitario: control de la vida y procesos de exclusión social*. 1era ed. Barcelona: Anthropos, 2010.

FOUCAULT, Michel. "Poderes y estrategias". *Les révoltes logiques*. Primer semestre 1977. N°. 4. Citado en: SALAS, Ricardo. *La sanción penal: síntoma de un orden social*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2006.

FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1979.

FUNKHOUSER, Edward. *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica: ganadores y perdedores del ajuste estructural*. 1era ed. San José: FLACSO-SSRC, 1998.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. *et ál. México, las Américas y el mundo, 2010* [en línea]. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2011. Disponible en: <http://mexicoyelmundo.cide.edu/2010/reportemexicolasamericasyelmundo10.pdf>.

GOTTLIEB, Alma. "Ethnographic Methods. Ethnography: Theory and Methods". En CURRAN, Sara y PERECMAN, Ellen. *A Handbook for Social Science Field Research: Essays & Bibliographic Sources on Research Design and Methods*. California: SagePublications, 2006.

GRAMSCI, Antonio. *La política y el Estado moderno*. México: Premia Editorial, 1978.

GUTIÉRREZ CRUZ, Alexandra. "De las fronteras físicas a las fronteras invisibles: una aproximación psicosocial a los discursos de las fuerzas policiales del estado de Chiapas sobre el fenómeno Migratorio". En: VILLASANA, Susana y TRUJILLO, Laura Elena. *Avances y perspectivas interdisciplinarias para el desarrollo: 2º Congreso Internacional Pobreza, Migración y Desarrollo*. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y Universidad Rey Juan Carlos de España (URJC), 2011.

KEARNEY, Michael. "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas". En: MUMMERT, Gail. *Fronteras fragmentadas*. Morelia, Michoacán: El Colegio de Michoacán, Centro de Investigaciones y Desarrollo del Estado de Michoacán, 2009.

KEARNEY, Michael. "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio". *Alteridades*. 2003.

KEARNEY, Michael. "The Local and the Global: the Anthropology of Globalization and Transnationalism". *Annual Review of Anthropology*. 1995. p. 547-565.

KRON, Stefanie. "Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica. 2011. Vol. 37. p. 53-85.

LEFEBVRE, 1992. *The Production of Space*. Blackwell.

LEVITT, Pegg y GLICK SCHILLER, Nina. "Perspectivas internacionales sobre

migración: conceptualizar la simultaneidad". *Migración y Desarrollo*. 2004. Revista semestral. p. 60-91.

LI WING-CHING, K. et ál. "Migration, poverty, security and social networks: A Central American perspective". En: HURNI, H y WIESMANN, U. (eds). *Global Change and Sustainable Development: A Synthesis of Regional Experiences from Research Partnerships*, 2010.

LOURAU, René. *El estado inconsciente*. La Plata: Terramar, 2008.

LUDEC, Nathalie. Migrations et violence(s) en Amérique Latine. *Amérique Latine Histoire et Mémoire* [en línea]. Les Cahiers ALHIM. 2010. [Consultado el 23 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://alhim.revues.org/index3208.html>,

LUNGO, Mario y MARTEL, Roxana. "Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas". *Revista Realidad*. UCA. 2003.

MALINOWSKI, Bronislaw. "Introducción: objeto, método y finalidad de esta investigación". En: *Los Argonautas del Pacífico Occidental*. Barcelona: Península, 1973.

MARTÍN BARÓ, Ignacio. "La violencia en Centroamérica: una visión psicosocial". *Revista de Psicología de El Salvador*. 1991. Vol.7, Nº. 28. p 123-141.

MEDELLÍN, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, 2004.

MÉNDEZ, Juan E. et ál. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2001.

MESA, Manuela. "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos". MESA, Manuela (coord.). *Anuario 2009-2010. Crisis y cambio en la sociedad global*. Icaria, Barcelona: Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2009. p. 247-264.

MESSEY y SANA. "Patterns of US migration from Mexico, the Caribbean, and Central America". *Revista Migraciones Internacionales*. Tijuana México: Colegio de la Frontera Norte. 2003.

MONCLÚS MASÓ, Marta. "Hacia una política criminal diferenciada para los extranjeros: la consolidación de la expulsión como sanción penal especial". En: RIVERA BEIRAS, Iñaki (coord.). *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. 1era ed. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005.

MORALES GAMBOA, Abelardo "Dinámica actual y contexto de las migracio-

nes en América Central". En: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Migración y derechos humanos: Reunión de personas expertas*. Costa Rica: IIDH, 2004.

MORALES GAMBOA, Abelardo. *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO, 2007.

MUNGUÍA SALAZAR, Alex. "La política migratoria de los estados receptores de la migración centroamericana, el caso de México y Estados Unidos". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. 2010. Vol. 21 (1), N°. 57. p. 57-69.

NADER, Laura. "The Anthropological Study of Law". *American Anthropologist, New Series*. 1965. Vol. 67, N°. 6. p. 3-32.

NYERS, Peter. "No One is Illegal: between city and nation". *Studies in Social Justice*. Department of Political Science, McMaster University. 2010. Vol. 4, N°. 2. p. 127-143.

Organización Internacional para las Migraciones. *Informe sobre las migraciones en el mundo*. Ginebra: OIM, 2011.

PALMA, Irene y DARDÓN, Jacobo. "La emigración de guatemaltecos a Estados Unidos: características, comportamientos, impactos e implicaciones políticas". En: VILLAFUERTE SOLÍS, Daniel y GARCÍA AGUILAR, María del Carmen. *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. 2008.

PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.

PAVARINI, Massimo. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2002.

*Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South*. University of Bern. Vol. 5. Bern, Switzerland: Geographica Bernensia. p. 417-433.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Disponible en: [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación, 2011.

RED LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA JURÍDICA (RELAJU). "Grandes temas de la antropología jurídica". En: *Antología del V Congreso de la*

*RELAJU en honor a Jane Collier*, Morelos, México, 2006.

RIVERA, Iñaki (coord.). *Política Criminal y Sistema Penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Barcelona: Anthropos, 2005.

ROBINSON, William. *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. San Salvador: UCA Editores, 2011.

ROCKER, Stefan. *El Tren de la Muerte*. [Documental]. Alemania: ARD Studio Mexiko, 2005. Betacam Color 45 m.

RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto. *et ál.* "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales". *Apuntes sobre migración*. México: Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios. Julio, 2011. Nº. 1.

RODRÍGUEZ PIZARRO, Gabriela. "Violaciones a los derechos humanos de los migrantes en la actual dinámica de las migraciones en América Central". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En: *Migración y derechos humanos: Reunión de personas expertas*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. 19

ROULAND, Norbert. *Anthropologiejuridique*. Paris: PressesUniversitaires de France, 1988.

RUÍZ MARRUJO, Olivia. "Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala". *Frontera Norte*. Enero-junio, 2001. Vol. 13, Nº. 24. p. 7-33.

SALAS, Ricardo. *La sanción penal: síntoma de un orden social*. Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2006.

SALAZAR, Sergio, *Matando hormigas: Democratización y seguridad en El Salvador. De los Acuerdos de Paz de 1992 a las políticas de seguridad ciudadana del gobierno de Francisco Flores (1999-2004)*. Tesis para optar por el grado de Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. 2009.

SALDOMANDO, Ángel. "Violencia e inseguridad en América Central: de la guerra a la gestión cotidiana de la violencia". En: *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998. p. 72-87.

SÁNCHEZ, Kim. "Estudios migratorios: nuevos referentes". En: CADENA, Jorge, *et ál.* *Nación y movimiento en América Latina*. 1era ed. México D.F.: Editorial Siglo XXI, 2005.

SANDOVAL, Carlos. *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación*

*de identidades nacionales en Costa Rica*. Costa Rica: Editorial UCR, 2008.

SCOTT, James C. *Weapons of the weak: Every day forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.

Secretaría de la Declaración de Ginebra (SDG). *Carga Global de la Violencia Armada 2011. Encuentros Letales* [en línea]. Cambridge University Press, 2011. Disponible en: [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org).

SEGOVIA, A. "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. Diciembre, 2004. Vol. I, Nº. 2. p. 5-38.

SILVEIRA GORSKI, H. "Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía". En: BERGALLI, R. (coord.). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

SILVER, Marc y GARCÍA, Gael. *Los invisibles: un viaje oculto a través de México*. [Documental]. México: Once TV México y Canana, 2011.

SMITH, Dorothy. *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. Toronto: Altamira Press, 2005.

STONE, Deborah. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*. Academic Research Library. 1989. Vol. 104, Nº. 2. p. 281-300.

STONE, Deborah. *Policy Paradox. The art of political decision making*. Nueva York: Norton and Company, 1997.

SUBIRATS, Joan. *et ál. Análisis y gestión de políticas públicas*. 1era. ed. Barcelona: Ariel, 2008.

TURNER, Frederick Jackson. *The Frontier in American History*. Nueva York: H. Holt & Company, 1920.

VARGAS, Juan Rafael. *et ál. "El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica (1980 -1989)"*. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 1995. Vol. 21, Nº. 1/2. p. 39-81.

VILLAFUERTE SOLIS, Daniel. *et ál. "La doble mirada de la migración en la frontera sur de México: asunto de seguridad nacional y palanca del desarrollo"*. *Revista Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Julio-diciembre, 2007. Vol. V, Nº. 2. p.26-46.

WINTON, Ailsa. "Grupos violentos en Centroamérica: la institucionalización de la violencia". *Desacatos*. Septiembre-diciembre, 2011. Nº. 37. p. 111-124.

YAÑEZ, Sabrina Soledad. "Develando la propuesta de Dorothy Smith: aportes epistemológicos y metodológicos para el abordaje de lo social". *Diálogos Revista Científica de Psicología, Ciencias Sociales, Humanidades y ciencias de la Salud*. Febrero, 2011. Vol. 2, Nº. 1. p. 111-126.

ZAFFARONI, Eugenio *La cuestión criminal* [en línea]. 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-175157-2011-08-23.html>.

ZAFFARONI, Eugenio. *El enemigo en el derecho penal*. Madrid: Dykinson, 2006.