

---

# ANUARIO CIEP

---

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

**NUMERO 5 / 2014**

**ISSN 2215-2873**



**UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA**

---

# ANUARIO CIEP

---

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS POLÍTICOS

# ÍNDICE

<i>EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES</i>	4
<i>PRESENTACIÓN</i>	5
<b>ARTICULOS CIENTÍFICOS</b>	<b>9</b>
La política exterior fascista desde el 1932 al 1936: de la equidistancia al Eje <i>Chiara d'Auria</i>	8-23
Estado, Justicia y Libertad. Aportes al pensamiento político desde Ditsö Káska y la diáspora africana <i>Christina Schramm</i>	24-51
Participación política de las mujeres indígenas en los municipios que se rigen por usos y costumbres. El caso de San Juan Cotzocón y Santiago Zacatepec, Oaxaca <i>Tracy Stephanie Patrón Sánchez</i>	50-80
<b>AVANCES DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>81</b>
Planificación presupuestaria en la administración pública costarricense: su implicancia en el desarrollo nacional <i>Rolando Bolaños Garita</i>	82-107
Experimentos en la ciencia política: aportes y desafíos a la disciplina <i>Ronald Alfaro Redondo</i>	108-120
<b>RESEÑAS</b>	<b>121</b>
El poder, las instituciones y la participación política en la gestión del agua en Costa Rica (1821-2010) <i>Alberto Cortés Ramos</i>	122-131
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>	<b>132</b>

---

# EQUIPO EDITORIAL Y COLABORADORES

---

## DIRECTORA

Dra. María José Cascante

## EDITORA

Miriam Pérez Meneses

## ASISTENTES DE EDICIÓN

José Daniel Sirias  
Pablo Quirós Orozco  
Joselyn Vargas Mayorga  
Karolina Rodríguez Milton

## CONSEJO EDITORIAL

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

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

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

## COLABORADORES

Dr. Juan Manuel Muñoz Portillo, Investigador Asociado Philomathia, Departamento de Política y Estudios Internacionales, Universidad de Cambridge

Dra. Andrea Mora Brenes, FLACSO Secretaria General

Dra. Sara Mabel Villalba Portillo, Consultora independiente y consultora asociada a la firma BByR, Salamanca, España

Dra. Lina Pochet, Escuela de Estudios Generales, Universidad de Costa Rica

MSc. Guillermo Acuña, Director Instituto de Estudios Sociales en Población, Universidad Nacional, Costa Rica

MBA. Gertrud Peters Escuela de Historia, Universidad Nacional, Costa Rica

Dr. Ricardo Alvarado, Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica

Lic. Roberto J. Gallardo Núñez, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica

Dra. Juany Guzmán León, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica

# PRESENTACIÓN

Para el equipo del Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica es un honor presentar a la comunidad académica el quinto volumen de la revista. Esperamos que los artículos publicados sean un aporte relevante al debate de los estudios políticos y sirvan como insumo para alimentar futuras investigaciones de calidad en el contexto centroamericano.

Durante este periodo el Anuario ha pasado por una serie de transformaciones con el objetivo de convertirse en un espacio de publicación sobre el análisis académico de temas y problemas políticos referente en la región centroamericana. Uno de los principales compromisos que hemos asumido es con la calidad de las publicaciones y con la evaluación de pares “a doble ciego”, en aras de asegurar que los artículos presenten resultados de investigación adecuados. En esa medida hoy presentamos tres trabajos de académicas con un amplio currículum sobre temas de diversa índole.

Desde un acercamiento histórico la Dra. d’Auria hace un recuento de la evolución de la política exterior fascista y su acercamiento progresivo al Tercer Reich en el periodo de 1932 a 1936. La Dra. Schramm debate sobre la construcción de los conceptos de Estado, justicia y libertad a partir de entrevistas a mujeres indígenas bribris y afrodescendientes en Costa Rica, presentando estos sistemas de conocimiento con cosmologías y legados diaspóricos intelectuales propios del pensamiento político. El último tema a tratar está a cargo de la masteranda Licda. Patrón que examina los movimientos de lucha de las mujeres indígenas por el respeto de sus derechos y las formas de participación política municipal, a través de ejemplos de mujeres que han accedido a presidencias municipales y el contexto de dos cabeceras municipales del Estado de Oaxaca en México.

Adicionalmente hemos incluido una sección de avances de investigación que busca complementar la presentación de artículos científicos, ofreciendo la posibilidad a investigadores de presentar informes parciales de sus investigaciones, y abriendo el espacio de publicación a estudiantes y graduados que los deseen presentar.

El primer avance de investigación está a cargo del doctorando MA. Alfaro Redondo a través de una descripción de las ventajas de los experimentos en la ciencia política actual y la presentación de un estado de la cuestión en la literatura especializada. El segundo avance es presentado por el Dr. Bolaños Garita, quien lleva a cabo un análisis de la planificación presupuestaria en la administración pública costarricense. Finalmente, el Dr. Cortés Ramos presenta una reseña del libro de Alpízar, F. (2014). El poder, las instituciones y la participación política en la gestión del agua en Costa Rica (1821-2010). San José, Costa Rica: Editorial Arlekin.

Es importante destacar que en todas las secciones de este volumen contamos con investigadoras e investigadores de vasta trayectoria en una amplia variedad de temas de interés sobre los estudios políticos tanto costarricenses como internacionales. De la misma manera, los artículos y avances publicados utilizan diversas técnicas de investigación que van desde la historia hasta la estadística, procurando explicar los problemas políticos cuyo análisis y estudio esperamos poder extender en futuras ediciones del Anuario del CIEP.

Dra. María José Cascante

---

# **ARTÍCULOS CIENTÍFICOS**

---



**LA POLÍTICA EXTERIOR FASCISTA DESDE EL  
1932 AL 1936:  
DE LA EQUIDISTANCIA AL EJE**

**THE FASCIST FOREIGN POLICY FROM 1932 TO  
1936:  
THE EQUIDISTANCE TO THE EJE**

**Chiara d'Auria**  
chdauria@unisa.it

Recibido 05/11/2014 – Aceptado 22/01/2015

Nace en Roma, el 31.10.1976 y es investigadora titulada de la Universidad de Salerno, Departamento de Estudios Humanísticos (DipSUM), sección de Estudios Históricos. Es miembro del Comité científico de la revista *Scienze e ricerche*. Colabora con las siguientes revistas científicas: *The Journal of European Economic History*; *Revista Il Mulino*; *Rivista degli Studi Politici Internazionali*. Es miembro de la Sociedad Italiana para el Estudio de la Historia Contemporánea (SISSCO); de la Reseña Histórica de Salerno (RSS); de la Sociedad Salernitana Historia-Patria; del Instituto Italiano por África y Oriente-IsIAO. Docente de historia contemporánea e historia de las relaciones internacionales en la Universidad de Tuscia. Los principales temas de sus investigaciones han sido el análisis de la documentación inédita de los Archivos Ocultos del Vaticano (1857-1861); las relaciones entre la República Popular China y los “tigres” del sudeste asiático (1948-2010); el sistema político y económico de la República de Costa Rica (1821-2014). Ha participado en convenios y en grupos de estudios nacionales e internacionales. Ha llevado a cabo numerosas misiones en el extranjero como *visitante escolar* y *visitante profesor*. Entre sus principales publicaciones: *El pragmatismo flexible. “Tigres” del sudeste de Asia y China entre ‘compromiso constructivo’ y ‘héping juéqì’* (2010); *Los “tigres” asiáticos. Singapur, Tailandia e Indonesia entre el crecimiento y la evolución*, (2008) *Dagrado Pisacane cartas en el Archivo Secreto Vaticano* (2014).

## **RESUMEN**

El artículo tiene como objetivo ilustrar la evolución de la política exterior fascista y su acercamiento progresivo al Tercer *Reich* en el periodo entre 1932 y 1936. En



particular, la investigación histórica se concentra en la equidistancia diplomática puesta en práctica por Mussolini entre Gran Bretaña y Francia por una parte y la Alemania nazi por otra, a partir de la línea estratégica del “peso decisivo”, proyectada durante la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dino Grandi. Gracias a la referencia de fuentes diplomáticas oficiales y a la más relevante historiografía al respecto, se ha realizado una reconstrucción y una reflexión crítica de los eventos que llevaron a Italia a la “amistad incondicional” con la Alemania de Adolfo Hitler.

**Palabras clave:** Mussolini; Hitler; peso decisivo; Anschluss; Pierre Laval.

### ABSTRACT

The essay shows the development of the Fascist foreign policy and its progressive approach to the Third Reich between 1932 and 1936. In particular, the historical investigation is focused on the diplomatic equidistance created by Mussolini from Great Britain and France on one side and Nazi Germany on the other one, starting from the strategic line of the “decisive weight”, carried out during the administration of the Italian Foreign Office of Dino Grandi. Thanks to the reference of official diplomatic sources and the most relevant historiography of this theme, it is realized an incisive reconstruction and an incisive reflection of the events that brought Italy to the “unconditional friendship” with Adolf Hitler’s Germany.

**Key words:** Mussolini; Hitler; decisive weight; Anschluss; Pierre Laval

### INTRODUCCIÓN

El acercamiento de la Italia fascista al Tercer *Reich* se desarrolla en un contexto histórico, político y diplomático bien preciso: no se trató de un ejemplo de política realista italo-alemán ni de la expresión del interés recíproco entre potencias “totalitarias”, sino que se constituyó como el resultado de un largo e intenso proceso a lo interno del cual la intención del *duce* fue la de implementar una línea política que convirtiera Italia en una potencia de primer nivel, al nivel de los vencedores del primer conflicto mundial. Esta orientación no tenía como objetivo la búsqueda de alianzas o acuerdos basados en motivaciones ideológicas ni simpatías personales sino que, por el contrario, según el diseño de Mussolini, era transformar a Italia en el *primus inter pares* (el primero entre iguales) entre

los Estados europeos: una potencia capaz de establecerse como un *peso decisivo* (de aquí el nombre atribuido a esta línea estratégica) en eventuales crisis europeas y potencialmente, convertirse en su árbitro. Los proyectos del *duce* apuntaban a esto: dar, entonces, el merecido prestigio al propio País y al propio régimen a través de relaciones internacionales.

Los primeros años de la política exterior fascista se caracterizaron por un constante compromiso junto a las potencias de la *Entente* Francia y Gran Bretaña. Sin embargo, la *seguridad colectiva*<sup>1</sup> era el cuadro al interno del cual el *duce* tenía intención de obrar con un objetivo final, el de convertir a Italia en una potencia de primer nivel, como los vencedores del primer conflicto mundial.

Con el nombramiento en el ministerio de Relaciones Exteriores de Dino Grandi en 1929, las condiciones internacionales cambiaron de manera de permitir a Mussolini la posibilidad de una política exterior italiana más audaz, se esbozó el proyecto del *duce*, consistente en la línea del peso decisivo<sup>2</sup>.

A tal efecto Mussolini, después de haber despedido a Grandi en el 1932 y haber asumido de nuevo la posición en el ministerio de Asuntos Exteriores (cargo que mantiene hasta el 9 de junio del 1936), se convirtió en el promotor del Pacto de los Cuatro, dirigido a la colaboración entre las cuatro potencias europeas (Gran Bretaña, Francia, Italia y Alemania).

De este modo el *duce* pretende lograr su política exterior mediante la asignación a la Italia fascista de un papel de gran potencia responsable, al igual que las otras, del orden en Europa. Ya en octubre de 1932, durante un discurso en Turín, el *duce* propuso un acuerdo de colaboración entre las grandes potencias occidentales para encaminar una solución a la crisis económica y política de Europa, teniendo en cuenta las dificultades en las cuales se encontró la conferencia del desarme<sup>3</sup>, la tensión franco-italiana y la ascensión de Hitler en Alemania.

---

1 Se trata del que había inspirado la Paz de Versalles y la constitución de la Sociedad de las Naciones, y que se concretó en el sistema de equilibrio creado en el curso de la Conferencia de Locarno (ver nota 6).

2 Esta línea, de hecho, preveía que Italia se pusiera como *primus inter pares* en la solución de las cuestiones europeas que se estaban delineando, convirtiéndose en árbitro (y, según el *duce*, explotando las consecuencias) (De Felice, 1966, p. 324 y ss; De Felice, 2005; Gentile, 2002; Candeloro, 2002).

3 La Conferencia del desarme que se tuvo en Ginebra (ciudad sede de la Sociedad de Naciones), tras largas preparaciones (1926-1931), se inauguró el 2 de febrero de 1932. Fueron presentes 62 Estados, bajo la presidencia del inglés A. Henderson, con el fin de reducir o abolir las armas. Los proyectos franceses, ingleses, italianos y americanos diferían unos de otros, mientras que Japón rechazaba el desarme, y la URSS proclamaba un desarme total. Alemania, finalmente, reclamaba la igualdad de derechos. Después de varias propuestas, superada la crisis de una momentánea retirada alemana de la conferencia (16 de septiembre de 1932), la llegada al poder de Hitler y el refuerzo francés, contrarias a las peticiones del *führer* ante el reconocimiento de Alemania de paridad de Estado, llevaron a la retirada definitiva de Alemania (14 de octubre de 1933). Aunque las negociaciones continuaron, no se llegó a alcanzar ningún resultado, sobretodo a causa de la posición intransigente de Francia (cuyo gobierno creía en un inminente colapso del nazismo). La conferencia se concluyó definitivamente el 20 de noviembre de 1934. (La Mantia, 1989; Di Nolfo, 2014).

## LA POLÍTICA EXTERIOR FACISTA

La situación internacional y especialmente la europea en los años treinta ofrecía, según el *duce*, óptimas ocasiones para poner en relieve el papel de Italia. En Alemania, el fin de la República de Weimar en la primera posguerra estaba ya señalada por la ascensión del nacional-socialismo. De aquí que a causa de la crisis con Francia se temiera una nueva agresión alemana y la tensión entre los dos Estados constituía un gran punto de interés para el *duce*, ya que justo con París Italia tenía un cierto roce en el campo colonial. Las directrices de la expansión francesa, de hecho, estuvieron directamente contrastadas con la consolidación de la presencia italiana en Eritrea<sup>4</sup>. Mussolini esperaba, por tanto, aprovechar la tensión franco-alemana colocando a Italia en una posición equidistante para lograr los propios objetivos.

Otro elemento de la crisis estaba constituido por el problema del desarme. Las numerosas iniciativas emprendidas por las potencias vencedoras (incluidos los Estados Unidos) para proceder a la reducción de los armamentos navales y terrestres sufrieron un abrupto fin con la llegada del nazismo a Alemania y con la falta de acuerdo entre los proyectos británicos y franceses con respecto a las dotaciones militares.

Por último, la crisis de *Wall Street* que envuelve a Europa arrasando con la difícil recuperación de las economías europeas que se habían encaminado a partir de los años veinte y que constituían un ulterior elemento de tensión, ya que otro tema no encontraba solución definitiva: el de las reparaciones y las deudas de los países derrotados, el primero entre todos Alemania, que tenía que pagar a los vencedores. Aún cuando el Plan Dawes<sup>5</sup> hubiera permitido una tregua momentánea, el deterioro del mercado internacional como consecuencia de la crisis del '29 no permitía al principal deudor, es decir Alemania, poder hacer frente a sus propias deudas.

El marco europeo estaba entonces caracterizado por la revelación de nuevos fenómenos cuyas consecuencias, imprevisibles en la época, quiso explotar Mussolini para alcanzar su propio fin: obtener el prestigio internacional de la Italia fascista.

La propuesta del Pacto de los Cuatro formó parte de la táctica dirigida hacia la realización de la línea estratégica del peso decisivo. Se trataba de un acuerdo que habría constituido un directorio de cuatro Países en los que Italia, junto a Gran Bretaña, habrían revestido la función equilibradora suprema y moderadora

---

4 El colonialismo italiano inició en el 1882 con la posesión de Assab en Eritrea; en África entre el ochocientos y el 1936 se expandió sobre cuatro territorios (Libia, Somalia, Etiopía y Eritrea) en los que fue reconocida la soberanía del Reino de Italia. (Del Boca, 1985 y 1986; Labanca, 2007; Calchi Novati, 2011).

5 Este proyecto lleva el nombre del político y banquero estadounidense Charles Gates Dawes, según el cual las reformas eran posibles en base a la capacidad de pago del País deudor, es decir, Alemania.

respecto al nudo constituido por Francia y Alemania. En detalle, según los planes de Mussolini, Italia controlaría la expansión alemana en los Balcanes-Danubio, mientras que Gran Bretaña desarrollaría un papel de mediación con Francia para la solución de los problemas con la propia Italia en África.

Los motivos por los que fue tan importante para Mussolini reforzar el colonialismo italiano son intuitivos. Aunque, por una parte, de hecho, esto habría permitido una satisfacción a las fuerzas más conservadoras del régimen y de la clase media burguesa (la más interesada a la conquista de nuevos mercados y nuevas realidades económicas), por la otra, la creación de nuevos mercados habría provisto a Italia de una situación de potencia colonial, lo mismo que para Gran Bretaña y Francia.

En el proyecto del Pacto de los Cuatro, la paz en Europa, garantizada por la colaboración entre las cuatro potencias, debía, en los intereses e intenciones del *duce*, fructificar a Italia en Etiopía. Sin embargo, los eventos que siguieron hicieron imposible la realización del acuerdo que fue cesado el 9 de junio de 1933: en el octubre del 1933, en efecto, la Alemania de Hitler retiró su delegación en la conferencia del desarme en Ginebra y pocos días después llegó la salida de Alemania de la Sociedad de Naciones, demostrando así que el *führer* no quería participar en una posición subordinada al cuadro de seguridad creado en Locarno.<sup>6</sup>

A partir del momento en el que el Tercer Reich abandonó la Sdn, la misma Alemania y Hitler iniciaron a desempeñar un papel cada vez más relevante en las elecciones de la política exterior fascista.

En los numerosos estudios<sup>7</sup> dedicados a las relaciones entre Mussolini e Hitler y a la consideración que uno tenía del otro denotan que ya desde el 1923 Hitler admiraba al *duce* y que cuando en el 1931 solicitó, a través del embajador alemán en Roma, la posibilidad de encontrar a Mussolini, éste le contestó mandándole una foto suya con una dedicatoria con la que llamaba al *führer* de Hermann Göring.

Desde el punto de vista de la posición internacional de Italia, se puede argumentar

---

<sup>6</sup> La conferencia de Locarno se convocó con el fin de favorecer un acercamiento entre vencedores y vencidos. Los Pactos de Locarno constituyeron pues un complejo de tratados y convenciones de diverso tipo. El tratado principal fue el así llamado Pacto Renano (entre Alemania, Francia, Bélgica, Gran Bretaña e Italia), según el cual Alemania por una parte y Francia y Bélgica por la otra, reconocían los confines alemanes estipulados en Versalles. Este acuerdo además, sancionó la desmilitarización de una zona en la orilla izquierda del Rin; la prohibición de agresión; la obligación de recurrir a un árbitro pacífico en caso de controversias. Italia y Gran Bretaña eran los países avalados por el Pacto y se ocupaban de defender alguna de las dos partes que hubiera sido atacada. Dos convenciones firmadas por Alemania, una con Francia y la otra con Bélgica, definían un procedimiento arbitral a seguir en caso de conflicto. Alemania, en esta ocasión tratada nuevamente del mismo modo que a las demás potencias, aceptó así sus confines occidentales definidos por la Conferencia de Versalles (en particular la cesión de Alsazia-Lorena a Francia) (Di Nolfo, 1960; Napolitano, 1996).

<sup>7</sup> Entre los más destacados De Felice (2013); Deakin, (2000).

que, desde el momento de la llegada al poder del nazismo, Mussolini se preocupó en resolver el problema del *Anschluss*, es decir, de la unión de Alemania con Austria que Hitler reivindicaba, siendo la segunda una tierra alemana y en la órbita del espacio vital del *Reich*.

Obviamente la presencia alemana en la frontera preocupaba al *duce* por la cuestión del Alto Adigio, región italiana donde la mayor parte de la población es, como es conocido, de lengua y tradiciones alemanas. Como ha señalado Lefevre d'Ovidio, Mussolini intentó inicialmente una solución contractual con Alemania proponiendo un reconocimiento de la independencia austríaca en términos aceptables para ésta, osea, coordinando la política de Austria con la alemana (Lefevre D'Ovidio, 2003, p. 3-64).

En detalle, incluso no considerando al nazismo una emanación del fascismo, de los estudios ya citados resulta que Hitler estaba muy atraído por la figura del *duce* y estaba dispuesto a sacrificar por la amistad y estima de los alemanes del Alto Adigio para ganar la amistad y estima de Mussolini. De este modo, según el *führer*, Mussolini se habría convencido de la necesidad de no obstaculizar ni el acercamiento italo-alemán, ni la unión austro-alemana.

En la perspectiva hitleriana el *Anschluss* se consideraba una necesidad histórica; además, según el *führer*, el único país que debía temerla no era Italia sino Francia, que habría tenido en sus confines a una Alemania cada vez más extensa y más fuerte. Sin embargo hasta las elecciones del 1930, que marcaron la ascensión definitiva de Hitler al poder, Mussolini mantuvo siempre una actitud extremadamente desconfiada, así como en relación al nazismo que, por lo general, consideraba con cautela.

Pero las elecciones del 14 de septiembre del 1930 decretaron una inesperada victoria de la derecha alemana; los 6.401.000 votos atribuidos al partido nacional-socialista sorprendieron a toda la opinión pública europea, también al mismo Mussolini. Incluso sin cambiar la consideración que tenía del *führer*, el *duce* intensificó las relaciones con Hitler mediante canales diplomáticos entre Roma y Berlín. En particular, uno de los hombres más importantes fue el mayor Giuseppe Renzetti; ya oficial por la Comisión Oficial de la Baja Silesia, vivía desde hacía tiempo en Alemania (donde Mussolini lo conoció en el '22) y estaba bien internado en los círculos políticos de la derecha, en los que contaba con numerosos amigos personales. Oficialmente resultaba ser el Presidente de la Cámara de Comercio italiana de Berlín, pero de hecho resultó ser “el amigo italiano de Hitler”, según la definición de Renzo De Felice (2013). De sus informes resulta que a partir del 1930 Renzetti se acercó progresivamente a Hitler, Göring y a los principales jefes nazis e intentó por todos los medios ocupar una posición influyente para condicionar las decisiones alemanas según las directivas que recibía de Roma.

La estrategia del acercamiento al *führer* y a sus fieles, sin embargo, era doble al mismo tiempo ya que contemporáneamente el *duce* mantuvo una actitud cauta con Hitler, al menos desde el punto de vista formal, sin necesidad de precisar en todas las posibles ocasiones, y sobretodo, a través de la prensa fascista, la diferencia entre el nacional-socialismo y el fascismo, reafirmando así la línea política del peso decisivo. En particular ésta última fue la orientación que continuó a animar las intenciones del *duce* en la política exterior.

Después de la conclusión del Pacto de los Cuatro, Mussolini se alejó cada vez más de Alemania: de hecho la equidistancia de Roma a París y Berlín podía ser utilizada por el *duce* para consentir a Italia el seguir desarrollando el papel de mediadora de paz a nivel internacional, así como de distinguir, antes los ojos del escenario político europeo e internacional, el fascismo del nacional-socialismo.

Hasta julio del '34, sin embargo, Mussolini trató de no oponerse abiertamente a la Alemania hitleriana, ya sea para evitar una crisis formal de sus relaciones con Hitler como para diferenciar públicamente, sobretodo, la política italiana de la de Francia y Gran Bretaña con el fin de hacer que pareciera lo más autónoma posible. Era esencial para el *duce* dar a las directrices internacionales de Italia, un carácter elástico, que, dependiendo del problema, fuera de mediación o imparcialidad.

Entre el 1932 y el 1934 el problema mayor que Mussolini tuvo que afrontar fue el relativo a la cuestión austríaca: se sostiene que la relación austro-alemana y su desarrollo se convirtieron en el filtro a través del cual debían ser considerados todos los demás objetivos de la política exterior italiana (Pastorelli, 1998).

Si la cuestión austríaca se hubiera desarrollado según los planes de Mussolini, en efecto, no sólo Italia hubiera sido reconocida como gran potencia reequilibradora, sino que hubiera obtenido una posición extremadamente relevante por el hecho de que hubiera jugado un papel determinante para el escenario europeo que, en la óptica del *duce*, se hubiera mantenido a largo plazo.

La situación cambió después de la guerra de Etiopía: la creación del Imperio colonial italiano alejó, inevitablemente, a Mussolini de Gran Bretaña y Francia. De aquí que en el período entre 1936 y 1938, que ha sido ampliamente analizado (De Felice, 2005, 1974 y 1981; Gentile, 1997; Di Nolfo, 2000 y 1990, p. 185 y ss) Mussolini retuvo el *Anschluss*, e intentó no romper definitivamente con Alemania y de concretar a toda costa un contacto directo con Hitler, relacionándose con el *führer* tan sólo para la cuestión austríaca, de modo que un acuerdo sobre ella hubiera podido allanar el camino en una nueva orientación oscilatoria de la política italiana.

Concretando, Mussolini se hizo entonces promotor de un acuerdo entre Austria y Alemania y casi al mismo tiempo, para respetar la posición de equidistancia

de Italia, de otro acuerdo entre Italia y Francia. De esta consideración se deduce fácilmente como el *duce* quería realizar una política intermediaria entre las potencias europeas, explotando de ello las posibles consecuencias.

Respecto a lo primero, un encuentro del 6 de enero de 1936 entre Mussolini y el embajador alemán Ulrich Von Hassell se consideró una aproximación italo-alemana. Esta entrevista tuvo lugar un año y medio después del distanciamiento entre las relaciones italo-alemanas, consecuencia sucesiva al *putsch* del año 1934<sup>8</sup>. Durante la reunión, el *duce* abrió nuevos caminos hacia soluciones, comunicándole al embajador alemán que Italia tenía intención de suspender su protección hacia Austria y que, en esencia, habría aceptado la gradual unión con Alemania.

El acuerdo austro-alemán del 11 de julio del 1936 que siguió, introdujo la posibilidad de consentir la propaganda nazi en el país, con el *placet* de Italia. No obstante esta evolución, Hitler no estaba seguro sobre la reacción italiana en el caso de que Alemania actuara militarmente en Austria.

El canciller austriaco Kurt Alois Von Schuschnigg tenía intención de resistir a Alemania: sin embargo ya no podía beneficiarse del apoyo de los Heimwehren<sup>9</sup> de Ernst Rüdiger Starhemberg, abandonado por la Italia fascista. A Von Schuschnigg los italianos le aconsejaron introducir en el gobierno exponentes nazis; ésto ocurrió en mayo del 1936. Esta condición dio lugar a la plena realización de la fórmula de Monsignor Ignaz Seipel<sup>10</sup> “dos Estados, una Nación”.

Otro aspecto relevante fue el cambio de la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, con el nombramiento Galeazzo Ciano el 9 de junio de 1936 y el alejamiento de Fulvio Suvich (1934) de la dirección, contrario a la orientación filo-alemana.

Con motivo de la firma italiana al Pacto Anti-Komintern del 6 de noviembre de 1937, Benito Mussolini tuvo una reunión con Joachim von Ribbentrop, durante la cual el *duce* declaró no tener intención de ser «la centinela de la independencia austriaca» (Ciano, 1990). De tal modo Alemania, tras el consentimiento británico al *Anschluss* obtenido mediante el acuerdo naval anglo-alemán del 18 de junio

---

8 El 25 de julio de 1934 el canciller austriaco Engelbert Dollfuss fue asesinado por algunos conspiradores nazistas en Viena. Los sucesivos asesinatos de otros de sus partidarios facilitó el dominio político de los nazistas austriacos.

9 Se trataba de cuerpos paramilitares austriacos. Originados para defender a la recién nacida República austriaca del peligro social democrático y, en Carintia, de las reivindicaciones de la minoría eslovena, eran reclutados principalmente de las clases medias rurales y desempeñaban un importante papel político. En 1934 reprimieron con violencia los movimientos obreros. Después del Anschluss de 1938 se adhirieron en gran parte al nacional-socialismo.

10 Líder del Partido Social Cristiano, sacerdote y docente de teología. Seipel fue canciller austriaco entre el 1922 y el 1924, y miembro de los Heimwehren.

de 1935<sup>11</sup>, alcanzó también el consentimiento italiano. En marzo de 1938 Adolf Hitler logró realizar el *Anschluss*.

El segundo nudo histórico importante en el periodo entre el 1934 y 1936, útil para la comprensión de la política de equidistancia entre Italia y Alemania, Francia y Gran Bretaña, fueron los acuerdos Mussolini-Laval en relación a la cuestión de Etiopía. Éstos fueron firmados el 7 de enero de 1935 por Mussolini y el primer ministro francés Laval y se articulaban en siete acuerdos particulares, algunos de los cuales fueron publicados, mientras que otros se dieron a conocer sólo a pocos gobiernos o fueron mantenidos en secreto<sup>12</sup>.

En la *declaración general* se afirmaba la intención de consolidar la «tradicional amistad que une a las dos naciones»<sup>13</sup>; en el sucesivo *proceso verbal* los dos Estados recomendaban conjuntamente a los Estados Europeos un acuerdo de no intervenir en los respectivos asuntos internos; inicialmente el pacto debía ser firmado por Yugoslavia, Alemania, Hungría, Austria y Checoslovaquia, además de estar abierto para Polonia y para Rumania.

Asimismo, Italia y Francia declaraban que en caso de que la independencia y la integridad territorial de Austria fuera amenazada, los dos gobiernos consultarían entre ellos y con Austria para establecer las medidas a adoptar. Sucesivamente la consulta se ampliaría a los demás Estados.

El tercer documento trataba la cuestión del desarme: en particular se declaró que, si se hubiese concluido un tratado general sobre el desarme, los dos gobiernos hubieran custodiado el nivel de armamentos concedidos a Alemania.

Seguían cuatro documentos relativos a la expansión colonial. Entre estos últimos, uno estaba dedicado a la modificación de las fronteras de Libia y Eritrea: se trataba del elemento de mayor importancia para la expansión colonial italiana del *duce*. En el sur de Libia, Italia consiguió una zona de 114 mil kilómetros cuadrados, sustancialmente desierta y deshabitada. En la frontera entre Eritrea y la Somalia francesa, ésta fue modificada a modo de incluir en la primera un tramo de costa de unos 21 kilómetros cuadrados frente al estrecho de Bab el Mandel; la soberanía italiana fue reconocida por Francia en la isla de Dumerrah. Pero era un protocolo anexo secreto el documento que concedía a Italia el tráfico libre en el estrecho de Bab el Mandeb. En Túnez fue reconocida la prorrogación a la reglamentación sobre la nacionalidad de los italianos allí presentes, y la disolución de Francia de cualquier compromiso o responsabilidad hacia Italia. Se trataba de un acuerdo, a todos los efectos, beneficioso para Francia que concedía

---

11 Con este acuerdo Alemania y Gran Bretaña declaraban que sus respectivas armadas militares contarán con el mismo número de submarinos y que el desplazamiento de la marina alemana (Kriegsmarine) no habría superado el 35% de la británica (Royal Navy) (Brundu Olla, 1974).

12 Historiografía sobre los acuerdos Mussolini-Laval.

13 Además de los textos de De Felice, Minardi, 1986; Bucciatti, 1984; Bruce Strang, 2001, p. 799-809; Watt, 1961, p. 69-78 y Fistorazzi, 2003.



a Mussolini un “plato de lentejas”<sup>14</sup>, liberándose del problema tunecino que se había pregonado en Italia durante años<sup>15</sup>.

Sin embargo, la cláusula indicada en el protocolo secreto concedía a Mussolini una posibilidad más concreta para obtener una mano libre en Etiopía. Este objetivo se alcanzó gracias a una concesión de Laval en el curso de una entrevista privada celebrada en el Palacio Farnese la noche del 6 de enero. Formalmente, bajo solicitud francesa, el acuerdo se mantuvo genérico; gracias a eso Laval declaró posteriormente que no le había concedido nunca al *duce* libertad alguna de acción en Etiopía, excepto sobre algunos aspectos económicos y comerciales.

En realidad, estudios demuestran que Laval cedió efectivamente en la cuestión de Etiopía: pero mantuvo un compromiso de concesiones poco preciso (De Felice, 1974). Así lo confirma el texto del 4 de enero, redactado entre italianos y franceses en preparación al definitivo del 7: de ello emerge que París conocía perfectamente las solicitudes italianas y prefirió una fórmula menos explícita.

Para comprender los sucesivos pasos de Mussolini es necesario recordar algunos eventos precedentes, entre ellos la conferencia de Stresa, que tuvo lugar en abril del 1935 después de la decisión unilateral de Alemania de reintroducir el reclutamiento obligatorio prohibido por el Tratado de Versalles.

Los representantes en Francia, Italia y Gran Bretaña se reunieron en Stresa para corroborar la validez de los términos de Locarno y para reafirmar su interés en la independencia de Austria. Ésta fue la última demostración de solidaridad entre las potencia de la *Entente*. Poco después, en efecto, Italia atacó a Etiopía y se acercó progresivamente a Alemania. El cambio de posición de Mussolini respecto a la cuestión austríaca se manifestó tras este acontecimiento.

De hecho, un año después de la firma de los acuerdos Laval-Mussolini, el 6 de enero del 1936, se celebró la reunión antes mencionada entre el *duce* y el embajador alemán de Roma Von Hassel que declaró que estaba dispuesto a volver a tratar la cuestión austríaca no tanto en relación a su independencia, que no debía en ningún caso ser amenazada, sino a la posibilidad de resolver el problema entre Alemania y Austria con un acuerdo entre las partes.

Las razones por las que Mussolini había cambiado de idea acerca del *Anschluss* se atribuyen esencialmente a la guerra de Etiopía y a su desarrollo. Este conflicto alejó definitivamente a Italia de Francia y Gran Bretaña. En el plano político interno, la acción militar en Etiopía fue un gran éxito: llevando a cabo una

---

14 De la entrevista de Ivanoe Fossani (1945).

15 Se trata de la llamada “bofetada de Túnez”, expresión periodística usada por la prensa y por la historiografía italiana a finales de siglo XX para describir un episodio de la crisis política entre el Reino de Italia y la Tercera República francesa. El gobierno francés del 1881, a través de una acción de fuerza, estableció el protectorado sobre Túnez, desde hacía tiempo objetivo de la política colonial italiana (Battaglia, 2013; Serra, 1967).

campaña militar victoriosa, Italia impuso su voluntad sobre las demás potencias. Las sanciones contra Italia a causa de su agresión a Etiopía se retiraron en el verano del '36 y tanto Gran Bretaña como Francia reconocieron el Imperio italiano en África oriental. Mussolini fue capaz de darle a Italia el *status* de gran potencia. En realidad Italia no hubiera podido afrontar un enfrentamiento con una verdadera gran potencia, y pudo sólo alcanzar aquel resultado gracias a la posición inglesa y francesa. Gran Bretaña y Francia, de hecho, no tenían ninguna intención de entrar en un conflicto para defender a un Estado africano tan alejado de sus intereses hegemónicos.

En términos de las relaciones internacionales de Italia, la estrategia del *duce* acerca de la conquista de Etiopía se desarrolló a través de dos vías paralelas: mientras Mussolini acordó con las potencias occidentales contra el rearme alemán, preparó y llevó a cabo el ataque al Imperio Etiópico, el único Estado independiente del continente africano<sup>16</sup>.

Volviendo a la posición de Mussolini en referencia al acuerdo directo austro-alemán, un segundo motivo detrás de este cambio residía en el hecho por el cual el *duce* creía que el ya citado acuerdo resolvería la cuestión definitivamente, sin afectar la autonomía de Austria. El patrocinio de Italia le hubiera devuelto a ésta la posibilidad de reabrir el diálogo con las potencias democráticas, interrumpido con la campaña militar en África, y constituido un vínculo con Alemania. De este modo Italia hubiera jugado un papel del peso decisivo, con una función pacífica y “oscilatoria” entre los dos frentes, pudiendo así explotar todas las posibles ventajas que seguirían.

Muy interesante es la posición de Hitler al respecto. El *führer* se mostró muy sorprendido del cambio de actitud del *duce* porque sólo un año y medio antes en un encuentro en Venecia, a Hitler se le dio a entender que para Italia la independencia de Austria era absolutamente necesaria y Alemania no tendría que influir en los asuntos internos de este país.

En todo caso Hitler comprendió la posición del *duce*, que representó para él la primera señal de un acercamiento. Decidió, entonces, hacer pública la situación comunicando a Von Hassel que debían ser los italianos los que informaran al canciller Schuschnigg sobre el posible acuerdo entre los dos Estados. Y eso, aunque hubiera significado que Mussolini retiraba el propio apoyo militar a Starhemberg, puso a Italia en condiciones de desempeñar el papel de “péndulo” entre Alemania por una parte y Gran Bretaña y Francia por la otra, es decir,

---

16 La guerra conducida por el Reino de Italia con el Imperio de Etiopía, iniciada el 3 de octubre de 1935, se concluye después de siete meses de combates caracterizados también por el uso de armas químicas de Italia, con la invasión total del territorio etíope y con la proclamación de la corona imperial del rey Vittorio Emanuele III el 9 de mayo de 1936. En realidad, las hostilidades no cesaron con el final de la guerra convencional, sino que se extendió con la creciente actividad de la guerrilla etíope y con las dura represión de Italia (Del Boca, 2010; Di Nolfo, 2000; Labanca, 2005; Rochat, 2005; De Felice, 1974; Mack Smith, 1999, p. 317 y ss.

exactamente lo que Mussolini quería lograr.

Las fases conclusivas del Anschluss a revelan claramente la modalidad de acercamiento italo-alemán, en algunos casos de “cómplice”. A continuación se procede a realizar un breve recorrido: en una reunión celebrada el 19 de febrero de 1936 entre el subsecretario de Exteriores Suvich y el ministro de Exteriores austríaco Berger-Waldenegg (heimwehrista), se declaró por la parte italiana que fueron los alemanes los que preguntaron a Italia si estaba en contra de un acuerdo directo austro-alemán y que ésta declaró que no se opondría. Se trataba de una clara mentira, ya que el 6 de enero el *duce* comunica a Von Hassel que tenía intención de volver a tratar la cuestión austríaca. Esto no asombró al ministro austríaco ya que el mismo Berger-Waldenegg se había dado cuenta del cambio de actitud italiana. En marzo de 1936 en Roma, durante un encuentro entre Italia, Austria y Hungría, la cuestión se hizo oficial. Sin embargo el canciller austríaco, a pesar de las presiones del presidente del Consejo húngaro Gömbös de aceptar la solicitud de distensión alemana, insistió en obtener una garantía de los aliados italianos, incluso sabiendo que se trataría de una garantía sin ningún efecto.

La posición italiana hacia Austria fue similar a la asumida el 19 de febrero y la garantía de Mussolini llegó en junio del 1936, la presentaron en el castillo de la Rocca delle Camminate, en Romaña, dónde el *duce* y Schuschnigg se encontraron. Éste último expuso a Mussolini tres concesiones dispuestas por Alemania: participar al gobierno de “nacionales”, amnistía y libertad de prensa para los nazis, añadiendo que estos puntos eran el máximo a lo que podía aspirar Austria. Italia, según una declaración del canciller austríaco, hubiera podido informar de eso a Berlín. Mussolini aceptó todas las propuestas de Schuschnigg. En realidad éste quiso obtener de Mussolini su aprobación oficial en lo referente al acuerdo con Alemania y una tutela, aunque formal, de Italia.

Tras la exclusión del ejecutivo austríaco de Stahremberg y Berger, el 11 de julio el acuerdo se firmó; el cual se basaba en la citada teoría “un pueblo, dos Estados” que habría allanado a Hitler el camino para el *Anschluss*. Desde aquel momento, la política externa fascista tendrá un acercamiento cada vez mayor con Alemania: el ministro de Exteriores era el conde Ciano, principal defensor, junto a un consistente grupo de exponentes del PNF, de esta orientación.

En septiembre de 1936, de nuevo en la Rocca delle Camminate, Mussolini se reunió con el nuevo ministro de Exteriores austríaco Guido Schmidt; de lo dicho en esta reunión resulta que el *duce* declaró que «el acuerdo (austro-alemán) representa un punto de inflexión en la historia de Austria pero no influencia nuestras relaciones dado que nos mantendremos fieles a la amistad con Austria y sustentadores de su independencia. Pero no es apropiado hacer hoy declaraciones referentes a la independencia misma» (Pastorelli, 1998.; Scarano, 2012.). El *duce* no proporcionaba, entonces, ninguna garantía sobre la independencia austríaca, ni siquiera en el plano formal: clara señal de considerar la anexión de Austria en tiempos breves.

## CONCLUSIONES

El periodo comprendido entre el fin del conflicto etíope y la segunda guerra mundial se presenta generalmente como un proceso calculado y de constante acercamiento a la Alemania nazista, según el concepto expreso en la fórmula “del eje al Pacto de Acero”. En realidad, como han demostrado los estudios de Mario Toscano (1963) y de otros historiadores, el periodo entre el verano del 1936 y el de 1939 es la fase en la cual Mussolini, adoptando una línea alternativa de la proyectada en 1925, sustituyó su amistad anglo-francesa con la alemana para llevar a cabo su política exterior. El apoyo al Tercer *Reich* tenía un objetivo instrumental ya que se constituyó no sólo para entrar en el conflicto con las democracias europeas sino para lograr los objetivos tradicionales de la política exterior italiana (expansión en el Mediterráneo, en África, en Albania, etc.). Estos propósitos los podía alcanzar Mussolini sólo gracias al apoyo alemán porque invadieron los intereses anglo-franceses.

Para comprender este punto de vista, debemos recordar que Mussolini había conducido su propia política exterior antes con el apoyo de Gran Bretaña, y después, a partir del 1934, con el de Francia, con la que no se había provocado nunca una verdadera brecha, a pesar de las divergencias. En cambio, para separar a Mussolini de la Alemania nazista fue necesario resolver un problema importante: la cuestión austríaca.

La situación, como se mencionó anteriormente, cambió radicalmente después de la guerra de Etiopía: el *duce* no podía consentir que Italia quedara políticamente aislada. Por lo que, a cambio de la garantía de Brennero, Mussolini estuvo dispuesto a aceptar el *Anschluss*. Esto habría dado lugar a la iniciación de una amistad incondicional y exclusiva con Alemania.

En el curso del trienio 1936-1939 fueron numerosas las ocasiones en que Mussolini valoraba la consolidación de ese enlace.

Sin embargo el *duce*, a pesar de ser consciente del peso y del significado de la amistad con el Tercer *Reich*, pensó que podía proceder igualmente a nivel internacional a través de la política del peso decisivo: ya sea en la guerra de España como con los contactos de la Alemania de Hitler, intentó “balancear” el papel de Italia entre el Tercer Reich y las potencias europeas en modo de consolidar la actuación de la línea del peso decisivo.

**FUENTES CONSULTADAS**

- BATTAGLIA, A. (2013). *I rapporti italo-francesi e le linee d'invasione transalpina (1859-1882)*. Roma, Italia: Nuova Cultura.
- BUCCIANTI, G. (1984). *Verso gli accordi Mussolini-Laval: il riavvicinamento italo-francese fra il 9131 e il 1934*. Milano, Italia: Giuffrè.
- BRUCE STRANG, G. (set. 2001). Imperial Dreams: The Mussolini-Laval Accords of January 1935. *The Historical Journal*, n. 44, vol. 3, 799-809.
- CALCHI NOVATI, G. C. (2011). *L'Africa d'Italia*, Roma, Italia: Carrocci.
- CANDELORO, G. (2002) *Storia dell'Italia moderna*, vol. IX, "Il fascismo e le sue guerre 1922-1939". Milano, Italia: Feltrinelli.
- CIANO, G. (1990). *Diario*, a cura di R. De Felice, Milano, BUR, 1990, adjunto XV, 6 nov. 1937.
- DE FELICE, R. (1966). *Mussolini il fascista, La conquista del potere, 1921-1925* Torino, Italia: Einaudi.
- DE FELICE, R. (1974). *Mussolini il duce. Gli anni del consenso (1929-1936)*. Torino, Italia: Einaudi.
- DE FELICE, R. (1981). *Mussolini il duce, II. Lo Stato totalitario*. Torino, Italia: Einaudi.
- DE FELICE, R. (2005). *Le interpretazioni del fascismo*. Bari, Italia: Laterza.
- DE FELICE, R. (2013). *Mussolini e Hitler. I rapporti segreti 1922-1933*. Bari, Italia: Laterza.
- DEL BOCA, A. (1985). *Italiani in Africa Orientale. La conquista dell'Impero*. Roma-Bari, Italia: Laterza.
- DEL BOCA, A. (1986). *Italiani in Africa Orientale. La caduta dell'Impero*. Roma-Bari, Italia: Laterza.
- DEL BOCA, A. (2010). *La guerra d'Etiopia. L'ultima guerra del colonialismo*. Milano, Italia: Longanesi.
- DEAKIN, F. W. (2000). *The brutal friendship: Mussolini, Hitler and the Fall of Italian Fascism*. Londrés, Inghilterra: New Ed.
- DI NOLFO, E. (1960). *Mussolini e la politica estera italiana: 1919-1933*.

Padova, Italia: CEDAM.

DI NOLFO, E. (ott.-dic. 1990). Le oscillazioni di Mussolini. La politica estera fascista dinanzi ai temi del revisionismo. *Nuova Antologia*, 185.

DI NOLFO, E. (2000). *Storia delle relazioni internazionali 1919-1999*. Bari, Italia: Laterza.

DI NOLFO, E. (2014). *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici, La politica internazionale nel XX secolo*. Bari, Italia: Laterza.

DUROSELLE, J. B. (1997). *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*. Italia: Edizioni LED.

FESTORAZZI, R. (2003). *Laval Mussolini. L'impossibile Asse*. Milano, Italia: Mursia.

FOSSANI, I. (20 marzo 1945). Soliloquio in "libertà" all'isola Trimellone, Isola del Trimelone. E. D. Susmel (a cura di), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, vol. 32, Firenze, La Fenice, 1951-1963, p. 170-171.

GENTILE, E. (2002). *Fascismo. Storia e interpretazione*. Bari, Italia: Laterza.

LABANCA, N. (2005). *Una guerra per l'impero. Memorie della campagna d'Etiopia*. Bologna, Italia: Il Mulino.

LABANCA, N. (2007). *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*. Bologna, Italia: Il Mulino.

LA MANTIA, C. (1989). *Il disarmo nella politica estera italiana (1931-1932)*. Roma, Italia: Rubbettino.

LEFEVRE D'OVIDIO, F. (2003). Il problema austro-tedesco e la crisi della politica estera italiana. *Storia delle Relazioni Internazionali*, anno XIV, n 2, 3-64.

MACK SMITH, D. (1999). *Mussolini*. Milano, Italia: BUR.

MINARDI, S. (1986). *Mussolini, Laval e il disestement della Francia in Etiopia*. Napoli, Italia: ESI.

NAPOLITANO, M. L. (1996). *Mussolini e la Conferenza di Locarno (1925): il problema della sicurezza nella politica estera italiana*. Urbino, Italia: Ed. Montefeltro.

PASTORELLI, P. (1998). *Dalla prima alla seconda guerra mondiale. Momenti e problemi della politica estera italiana (1914-1943)*. Roma, Italia: Edizioni LED.

- ROCHAT, G. (2005). *Le guerre italiane 1935-1943. Dall'impero d'Etiopia alla disfatta*. Torino, Italia: Einaudi.
- SCARANO, F. (2012). *Tra Mussolini e Hitler: Le opzioni dei sudtirolesi nella politica estera fascista*. Milano, Italia: Franco Angeli.
- SERRA, E. (1967). *La questione tunisina da Crispi a Rudunè ed il Colpo di timone alla politica estera dell' Italia*. Milano, Italia: Giuffrè.
- SUVICH, F. (1984). *Memorie: 1932-1936* (editado por G. Bianchi), Milano, Italia: Rizzoli Editore.
- TOSCANO, M. (1963). *L'Asse Roma-Berlino-Il Patto AntiComintern-La guerra civile di Spagna- L'Anschluss- Monaco*, in AA.VV. *La politica estera italiana dal 1914 al 1943*. Torino, Italia: Utet.
- WATT, D. C. (1961). The secret Laval-Mussolini agreement of 1935 on Ethiopia. *Middle East Journal* n. 15, 69-78.

# **ESTADO, JUSTICIA Y LIBERTAD. APORTES AL PENSAMIENTO POLÍTICO DESDE DITSÖ KÁS- KA Y LA DIÁSPORA AFRICANA<sup>1</sup>**

## **STATE, JUSTICE AND FREEDOM. CONTRIBUTIONS TO POLITICAL THOUGHT FROM DITSÖ KÁSKA AND THE AFRICAN DIASPORA**

**Christina Schramm**  
schramm\_christina@yahoo.com

Doctora con honores en Estudios de la Sociedad y la Cultura de la Universidad de Costa Rica y Máster (Dipl.-Pol.) en Ciencias Políticas con una segunda especialidad en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo. Llevó también estudios de Doctorado en Estudios Latinoamericanos con mención en Pensamiento Latinoamericano en la Universidad Nacional de Costa Rica y cursos de Sociología en la Universidad de Hamburgo. Sus enfoques de investigación son estudios feministas, de género, queer, estudios culturales, post- y decoloniales, estudios indígenas y de la diáspora africana, de derechos humanos y migraciones. Actualmente prepara la publicación del libro basado en su tesis doctoral y tiene un proyecto post-doctoral en preparación.

Recibido 6/8/2014 – Aceptado 13/2/2015

---

<sup>1</sup> Una versión previa de este artículo fue expuesta en el panel compartido “Pensamiento Político/ Partidos Políticos, Representación y Sistemas Electorales” el 29 de mayo de 2014, en el marco de las V Jornadas de Investigación en Ciencias Políticas, 29 y 30 de mayo de 2014, organizadas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Todas las citas inglesas y alemanas fueron traducidas al español por la autora.



## RESUMEN

En este artículo discuto construcciones de Estado, justicia y libertad a partir de entrevistas a mujeres indígenas bribris y afrodescendientes en Costa Rica. Argumentaré a favor de las culturas indígenas y afrodescendientes como sistemas de conocimiento con cosmologías y legados diaspóricos intelectuales propios que aportan significativamente al estudio del pensamiento político. La imbricación de las citas de entrevistas con las de otras autoras y autores es, en este sentido, pensada como una conversación político-filosófica. Con ello respondo a la tarea urgente de descolonizar la producción académica de conocimiento por un lado, y fortalecer las políticas antidiscriminatorias por el otro. En este artículo sigo discutiendo algunos de los resultados principales de mi tesis doctoral *“Desde este otro lado...”: Subjetividades e imaginarios sociales de mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica* (Schramm, 2013).

**Palabras claves:** pensamiento político, mujeres indígenas bribris y afrodescendientes, Costa Rica, descolonización, producción de conocimiento.

## ABSTRACT

In this article I discuss constructions of State, justice and freedom driving from interviews with native Bribri and Afro-descendent women in Costa Rica. I will argue in favor of Indigenous and Afro-descendent cultures as knowledge systems with own cosmologies and diasporic intellectual legacies that contribute significantly to the study of Political Thought. The intersection of interview quotations with those from other authors is, in this sense, thought as a political-philosophical conversation. By this I respond to the urgent demand to decolonize academic knowledge production on the one side, and to strengthen anti-discriminatory policies on the other. In this article I continue discussing some of the main results of my Spanish written doctoral thesis *“From this other side...”: Subjectivities and social imaginaries of Afro-descendent and native Bribri women in Costa Rica* (Schramm, 2013).

**Keywords:** political thought, native Bribri and Afro-descendent women, Costa Rica, decolonization, knowledge production.

## INTRODUCCIÓN

Las protestas sociales y los debates políticos actuales en Costa Rica exigen repensar las funciones y responsabilidades del Estado, además de sus políticas en relación con la sociedad civil y el mercado. Ciertamente, el cambio de gobierno en mayo de 2014 es espejo de estas exigencias, así como el Informe de los 100 días del Presidente de la República que da unas primeras respuestas ante estas demandas.<sup>2</sup> A partir de este panorama político, en este artículo quiero ir un paso más allá y proponer también un cuestionamiento al pensamiento moderno occidental como marco referencial predominante para los debates actuales. Invito a reflexionar sobre sus límites principalmente por dos razones. Por un lado, parto de que mediante éstos se han generado divisiones espaciales y temporales racializadas y sexuadas que desafían, si no limitan, las políticas actuales orientadas al “cambio, la inclusión y la justicia social”.<sup>3</sup> La construcción de los Estados nacionales, la comprensión lineal de las políticas de desarrollo con su promesa de un mejor futuro, además de las políticas de identidad con su fijación en personas de determinados grupos sociales y con ciertos atributos, son aspectos de dicho pensamiento (Schramm, 2011). Por otro lado, daré especial énfasis a los aportes político-filosóficos afrodescendientes e indígenas. Esto con el fin de subrayar su importancia para pensar en concepciones alternativas de sociedad o, al menos, para fortalecer aquellas políticas que estén en contra de todo tipo de discriminación y que fomenten una sociedad más justa, más democrática.

En particular, discutiré construcciones de Estado, justicia y libertad, pero también abordaré el significado de la ciudadanía. Esta selección de conceptos no es casual; se remonta a los resultados de mi tesis doctoral, escrita en el Programa de Doctorado en Estudios de la Sociedad y la Cultura, y la cual lleva el título “*Desde este otro lado...”: Subjetividades e imaginarios sociales de mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica* (Schramm, 2013). Ese énfasis obtiene aún mayor relevancia en vista de la reciente política nacional, marcada por un creciente debate político y social acerca de esos conceptos. A finales de mayo del 2014, después de mi ponencia en las V Jornadas de Investigación en Ciencias Políticas, pregunté al público académico asistente acerca de si se consideraba necesaria una reforma de la Constitución Política o no, y percibí todavía una cierta reserva acerca de qué responder. No tengo duda de que tres meses después la reacción hubiera sido otra, ya que a finales de agosto del 2014 se aprueba en primer debate la reforma de la Constitución Política que declararía

2 <http://presidencia.go.cr/informe100dias.pdf> [Acceso: 01.09.2014]

3 <http://presidencia.go.cr/pres/presidente/presidente> [Acceso: 02.09.2014].

al Estado costarricense como multiétnico y pluricultural.<sup>4</sup>

A continuación contribuyo a este debate político y científico pendiente, poniendo énfasis en los aportes al pensamiento político desde Ditsö Káska y la diáspora africana en las Américas. Es una primera oportunidad para dar a conocer a una comunidad científica más amplia, una pequeña pero importante parte de los resultados de mi tesis doctoral. Lo es también para devolverles ese conocimiento a las mujeres afrodescendientes e indígenas quienes, con confianza e interés, compartieron conmigo sus tiempos y vidas para que esta investigación fuera posible.<sup>5</sup>

## “DESDE ESTE OTRO LADO...”

*“Desde este otro lado...”*: *Subjetividades e imaginarios sociales de mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica* (Schramm, 2013) analiza las subjetividades e imaginarios sociales de catorce mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica.<sup>6</sup> Durante más que una década busqué el contacto con ellas en las diferentes provincias del país, a saber, en Limón, San José y Puntarenas. Quería saber más acerca de cómo interpretan ellas su propia existencia social, el tipo de relaciones que mantienen, sus expectativas, y “las imágenes e ideas normativas más profundas que subyacen estas expectativas” (Taylor, 2006, p. 37). Partía de que sus realidades y aportes son poco conocidos en los movimientos de mujeres y feministas; su conocimiento podría no solo fortalecer las comunidades indígenas y afrodescendientes, sino también las alianzas con otros sectores de los nuevos movimientos sociales. Ante la compleja intersección entre categorías sociales como las de género, sexualidad, etnicidad, cultura, etc., pregunté por el significado que tiene para ellas la construcción de ‘ser mujer negra’

4 La problematización teórica acerca de las diferencias entre los prefijos “multi” y “pluri” no se puede dar en este artículo. Pero cabe destacar que la demanda de reconocer al país en su diversidad no es reciente. Ya en 1998, “el Centro de Mujeres Afrocostarricenses, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo abrieron un debate público” (Calzada y Campbell, 1998, p. 5). Por primera vez en la historia se dio un “foro nacional”, en el cual “representantes de las comunidades indígenas y afrocostarricenses, junto con representantes del Estado costarricense, abordaron temas de Justicia, Democracia y Discriminación desde una perspectiva crítica y constructiva” (Calzada y Campbell, 1998, p. 5). También durante el proceso de Beijing + 5 fue un eje central (Schramm, 2001). Se basa en el interés en erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación, y en garantizar los derechos humanos. Véase la “Normativa internacional de derechos humanos sobre discriminación racial” de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (2012, pp. 53-65). [http://www.oacnudh.org/wpcontent/uploads/2013/03/cuaderno\\_didactico\\_el\\_estado\\_de\\_derecho\\_es\\_para\\_todas\\_las\\_personas.pdf](http://www.oacnudh.org/wpcontent/uploads/2013/03/cuaderno_didactico_el_estado_de_derecho_es_para_todas_las_personas.pdf) [Acceso: 01.09.2014]. Acerca de la reforma constitucional, véase también <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/41-presidente-celebra-aprobacion-de-proyecto-de-ley-que-declara-a-costa-rica-pais-multietnico-y-pluricultural> [Accesos: 01.09.2014] y [www.nodal.am/2014/08/la-asamblea-legislativa-aprueba-ley-que-declara-el-caracter-multietnico-y-pluricultural-del-pais/](http://www.nodal.am/2014/08/la-asamblea-legislativa-aprueba-ley-que-declara-el-caracter-multietnico-y-pluricultural-del-pais/) [Acceso: 04.05.2015].

5 Cabe anticipar que como este artículo es una síntesis de un trabajo mucho más grande y es a su vez un insumo muy específico al mismo, hago referencia a solo muy pocas citas de las entrevistas realizadas, para poder discutir las a profundidad con el énfasis temático aquí propuesto.

6 Hablé con mujeres que se autodefinieron como tales.

o ‘ser mujer indígena’; ¿Desde dónde hablan, piensan y actúan? Me interesaban sus sentimientos de pertenencia y diferencia en relación con lo que ellas definirían como cultura bribri y cultura afrodescendiente; pregunté por sus historias y experiencias personales y por los contextos en que las estaban viendo; más por sus perspectivas hacia el futuro. Con ello pregunté también por cómo las mujeres afrodescendientes e indígenas, “las que experimentan la asignación de otredad, manejan los efectos de la violencia de la sujeción” (Steyerl y Gutiérrez Rodríguez, 2003, p.10).<sup>7</sup>

Resultó un estudio transdisciplinario en el cual entretéjé los aportes de las catorce participantes con aportes teóricos de las ciencias sociales y las humanidades. En particular, la investigación se inserta en los estudios culturales, con especial énfasis en los aportes de estudios indígenas y afrodescendientes, estudios feministas y queer, así como estudios postcoloniales y decoloniales. La metodología es de carácter etnográfico. Hice entrevistas, en su gran mayoría narrativo-biográficas (Schütze, 1987), que luego transcribí y evalué según la Teoría Fundamentada (Strauss y Corbin, 1996) y el Análisis Crítico de Discurso (Wodak y Meyer, 2003). Esto me permitió partir de las perspectivas de las mujeres entrevistadas durante todo el proceso de investigación e imbricar sus experiencias cotidianas con los trasfondos imaginarios y filosóficos de su pensar y sentir. Además, a través de aportes etnopsicoanalíticos, propuse una triangulación, para problematizar las relaciones de poder y estructuras de violencia que determinan la relación intersubjetiva entre la academia (como lugar en que se produce teoría), las mujeres participantes y mi propia persona como investigadora (Erdheim y Nadig, 1991, p. 190; Hauser, 1998, p. 8).

Escribir acerca de las subjetividades e imaginarios sociales de mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica implicó inscribirme en un contexto académico en el cual durante siglos la escritura tuvo la función de silenciar las historias orales de los pueblos afrodescendientes e indígenas. Es decir, escribir sus historias de vida también implicó revelar otras historias de muerte. De hecho, el “epistemicidio” (de Sousa Santos, 2009, p. 12) de las producciones de conocimiento afrodescendientes e indígenas fue muy denunciado por las participantes a lo largo de este estudio. Varias resaltaron la importancia de usar la escritura para transmitir sus saberes y esperaron que yo aportara en este mismo sentido. Ellas partieron de sus contextos culturales como sistemas de conocimientos, insistiendo en un intercambio con la academia costarricense desde la igualdad, el respeto y la reciprocidad.

---

<sup>7</sup> Para Hito Steyerl y Encarnación Gutiérrez Rodríguez (2003) esta es una de las preguntas centrales que se articulan desde una perspectiva postcolonial. La “Teoría y Crítica Postcolonial, al mismo tiempo que refleja sobre el proceso de objetivación” lo hace, según ambas autoras, sobre el proceso “de subjetivación, al indicar la conexión entre saber, poder, deseo, colonialismo y racismo” (p. 10).

Para que este tipo de intercambio sea posible, la academia necesita dismantlar (auto)críticamente las diferentes formas y dinámicas, sutiles o abiertas, en que se expresa el racismo, el sexismo u otras formas de violencia estructural y normativa.<sup>8</sup> En cuanto al racismo, lo problemático es que como un mal ordinario, naturalizado, éste muchas veces “parece haber desaparecido” (Hill Collins, 2005, p. 45). Pero, como constata Patricia Hill Collins (2005) con referencia a Paul Gilroy, “a través de una serie de mini-asaltos [...] convence a cada quien de nosotras/os de mantenernos en nuestro lugar” (p. 51). Si bien Hill Collins se refiere al racismo contemporáneo en los Estados Unidos de América, no hay duda de que el racismo “es una realidad social, económica, cultural y política que se manifiesta a lo largo y ancho del Continente Americano” (Campbell Barr, 2002, p. 26). Como señala Epsy Campbell Barr (2002), es una realidad cuyas diferentes dimensiones se entran desde la colonización y la conquista europea tanto del continente americano como también del africano (p. 21). Con el tiempo el racismo fue institucionalizado como una ideología y una práctica, que traspasa todos los ámbitos de la vida. Campbell Barr observa críticamente que el racismo, basado en la suposición de una supremacía racial blanca sobre una supuesta inferioridad negra, pierde su legitimidad en la actualidad. No obstante, sigue siendo un desafío constante, si se considera su fomento a través de la economía occidental capitalista y su inserción también en un orden sexista milenario, “sustentado [institucional y culturalmente] en el predominio y el poder de los hombres sobre las mujeres” (p. 21). Por lo tanto, es importante reconocer que el racismo nos afecta a todas y todos y que debe entenderse en un contexto más amplio, más allá de algunas medidas específicas de políticas afirmativas. Es más, Campbell Barr lo expresa muy bien, cuando hace constar que la “erradicación [de la discriminación racial] implica un cambio estructural en el modelo de desarrollo imperante y la cultura predominante” (p. 26).

Es en este contexto, brevemente esbozado, que se argumenta a favor de reforzar los análisis científicos y programas políticos que se enfoquen en las intersecciones entre construcciones de género, sexualidad, etnicidad, raza y clase (entre otros) en tanto estos marcadores sirven para analizar de manera diferenciada las múltiples relaciones de poder que provocan la marginación y exclusión de las mujeres afrodescendientes e indígenas de la vida social, política y económica. Las mujeres con las cuales hablé, me contaron de muchas y muy diferentes experiencias de discriminación. El análisis de sus historias de vida, aunado a su contextualización discursiva, reveló, por ejemplo, que la racialización y sexualización de sus cuerpos es un aspecto central en la construcción de sus subjetividades. Muchas de las participantes hablaron del dolor que la discriminación racista y (hetero)sexista causa en ellas. Alice, una mujer afrolimonense que en el momento de la entrevista vivía en San José, lo resume en las siguientes palabras:<sup>9</sup>

8 En relación con la violencia normativa, me refiero a la crítica de María do Mar Castro Varela (2013).

9 Alice es un pseudónimo, igual que los nombres Sué y Tàyë kibí (véase más adelante). Son pseudónimos escogidos por las mismas mujeres.

“Te tratan las personas y te das cuenta de que no es cierto que estén cargadas de cariño, sino más bien de tod[a], este, [una] herencia racista, verdad, que se va transmitiendo de generación a generación. [...] [M]ucha gente lo hace de una manera inconsciente, pero lo siento, es que consciente o inconscientemente, igual duele desde este otro lado.” (Alice, 2003, en Schramm, 2013, p. 122)

Otras participantes han hablado de su confusión, incomodidad, o enojo, como reacción ante los “mini-asaltos” cotidianos del racismo (Hill Collins, 2005, p. 51), especialmente cuando son solapados, con mensajes ambiguos o apenas insinuados. Sus testimonios dejan a la vista que si bien el racismo contemporáneo en Costa Rica se enmascara hasta volverse inconsciente, aún así no ha perdido su eficacia.<sup>10</sup> Sigue creando brechas entre las personas, las mantiene en su lugar o, viceversa, las borra de los mapas, sean éstos mentales o geográficos. Precisamente, la “racialización del espacio” (Hooker, 2012, p. 325), explica por qué los imaginarios sociales hegemónicos asocian a las mujeres afrodescendientes con la provincia de Limón y a las mujeres bribris con el Territorio Indígena de Talamanca, en el sur de la provincia de Limón.<sup>11</sup> El análisis de las entrevistas reveló diferenciadamente cómo y hasta qué punto para las mujeres afrodescendientes e indígenas bribris estas regiones del país realmente influyen en la percepción de pertenencia a la construcción de sus comunidades. Pese a que son espacios relevantes para sus lugares de enunciación, ellas enfatizaron también los momentos en que se distancian de las prácticas hegemónicas de imaginar a estos espacios como referentes únicos. Entre otras razones, esto sucede porque algunas viven en diferentes regiones del país; otras tuvieron procesos de socialización distintos a lo que ellas asocian comúnmente con ‘la cultura afrocostarricense’ o ‘la cultura indígena’.

---

10 Cabe señalar que al final del proceso de editar este artículo, en abril del 2015, tanto en el Parlamento como en las redes sociales, se reencendió una fuerte discusión sobre estereotipos racistas reproducidos por el libro *Cocorí* de Joaquín Gutiérrez Mangel (2003 [1947]). Como bien se sabe, ya años atrás representantes de la comunidad afrocostarricense se manifestaron muy críticamente en contra del uso de dicho libro en la escuela. Aun cuando la crítica en contra de *Cocorí* pareciera irrelevante en vista de los muchos problemas con los cuales tiene que lidiar este país, a mi juicio, es de todos modos necesaria (véase también Campbell Barr 2015 y La Nación 2015). Más bien, veo que esa crítica remite a la punta de un *iceberg* y pone en relieve de manera muy concreta la naturalización del racismo, tal como la he problematizado en este artículo. De hecho, el sistema educativo (a la par del área de la salud) fue uno de los ámbitos que las participantes de mi estudio más criticaron en cuanto a sus prácticas racistas.

11 Juliet Hooker (2012) analiza la relación entre raza, espacio y ciudadanía en la costa de la Mosquitia, Nicaragua. Véase también Lara Putnam (2002), quien señala que, en Costa Rica, en el pasado hubo muchas restricciones de movilidad, fomentadas por discursos políticos y migratorios influenciadas por un racismo científico (pp. 71-72). Pero la misma historia revela cómo esas restricciones fueron también levantadas, superadas o ignoradas. En este sentido, si bien los imaginarios sociales hegemónicos siguen imbricados con la construcción de ciertos lugares de asignación, éstos son desafiados.

En las próximas páginas no voy a discutir lo que ‘es’ la cultura bribri o la afrodescendiente; no especificaré sus múltiples prácticas o artefactos culturales, ni discutiré más sus límites borrosos y lo que éstos puedan significar tanto para los lugares de enunciación de las mujeres entrevistadas, como para las políticas culturales y de desarrollo. Tampoco voy a problematizar las políticas de representación que sin duda deben ser revisadas a profundidad si se quiere fortalecer exitosamente un intercambio y colaboración entre la academia y los pueblos indígenas y afrodescendientes. Junto con las historias de vida de las participantes, éstos son ejes centrales que he analizado detalladamente en mi tesis doctoral. Lo que me interesa en este momento más bien son las reflexiones que algunas de las mujeres entrevistadas hicieron sobre la relación que tienen con el Estado costarricense, sobre sus luchas por la justicia y sus propuestas de libertad. Me concentraré en discutir aquellos aportes que enfatizan su derecho de moverse libremente y de llamar suyos los diferentes espacios; más que provenir de lugares específicos, se articulan desde todo el continente americano.

Con ello me refiero a uno de los resultados centrales de mi investigación: muchas de las mujeres afrodescendientes e indígenas bribris entrevistadas se ubican en contextos temporales transgeneracionales y en espacios continentales o globales que traspasan los límites provinciales o territoriales; estos contextos temporales y espaciales, a su vez, influyen en sus pensamientos acerca de esta sociedad, el Estado, la política y los valores. A su vez pongo énfasis en uno de los argumentos más importantes de todo mi estudio: entender las culturas indígenas y afrodescendientes como sistemas de conocimientos, o como “legados intelectuales” (Cornell, 2012, p. 7); saberes que además, frecuentemente están en manos de las mujeres. Es decir, me refiero a las mujeres indígenas y afrodescendientes entrevistadas como seres pensantes, como sujetas políticas, como personas comprometidas con luchar por un cambio y una transformación social, ya sea en los contactos personales cotidianos, el trabajo comunal, la política nacional o las redes transnacionales. He aquí entonces una reflexión crítica sobre el pensamiento político desde la alteridad, o, como diría Alice (2003, en Schramm, 2013, p. 122), “desde este otro lado”.

### **“ANDO Y VIVO EN MIS PROPIAS TIERRAS” – PROPUESTAS PARA REIMAGINAR AL ESTADO**

“Ando y vivo en mis propias tierras”, me decía Sué (2008, en Schramm, 2013, p. 204), una mujer bribri de Talamanca, durante la entrevista cuando me explicó su reacción ante una situación de discriminación racial que ella y otras personas de su comunidad habían experimentado en las calles de San José en algún mo-

mento anterior a la entrevista.<sup>12</sup> Sué mantuvo la calma en aquella situación. Al preguntarle yo qué es lo que ella contestaría a esas personas, si tuviera la oportunidad, me explicó que normalmente comentaría ese tipo de situaciones luego en casa. Destaca que en la comunidad están conscientes de que podrían ir donde quisieran:

“[N]osotros vivimos en las tierras de nosotros, mientras estamos vivos. Entonces puedo ir y venir donde nosotros queremos, porque son nuestras tierras. [...] A [quien] le ofenda o no le guste, pues salado” (Sué, 2008, en Schramm, 2013, p. 204).

Sué deja claro que al hablar de “nuestras tierras” ella no solo se refiere al Territorio Indígena en el cual vive, sino también al territorio nacional de Costa Rica. Es más, como demuestra la siguiente cita, en realidad ni siquiera se circunscribe a los límites del Estado costarricense, sino a todo el continente americano como “lugar de los indígenas”:

“Todo, desde el Norte hasta el Sur, es puro indígena. Por eso tiene un nombre en nuestro idioma. Se llama Ditsö Káska. Lugar de semillas. América. Se llama Ditsö Káska, lugar de semillas. [...] Porque los indígenas somos semillas.” (Sué, 2008, en Schramm, 2013, p. 204).<sup>13</sup>

América, el continente, es Ditsö Káska, el lugar de las semillas; es la tierra de las y los indígenas, y el hábitat de las aves migratorias. Tàyë kibí, otra mujer bribri talamanqueña, explica más este último aspecto:

“[L]os indígenas éramos como los pájaros. [...] [P]ara nosotros no había límites... o sea que nosotros somos migratorios. ¿Por qué migratorios? Porque [...] a nosotros no nos importa si estamos en Costa Rica, si estamos en Panamá. [...] [P]ara nosotros [...] no hay límites. Pero para el Estado, para la sociedad blanca, usted tiene que identificarse con su pasaporte que le diga que usted es de tal, de tal país. [...]. O sea, que la sociedad nos pone, que usted vive aquí y que este es su casa y que se llama así; y que esto es la casa de ellos y que la casa de ellos se llama así.” (Tàyë kibí 2000, en Schramm, 2013, p. 201).

12 Según Sué, “Ando y vivo en mis propias tierras” es un dicho bribri. Me explicó que fueron personas josefinas, mestizas, quienes señalaron con desprecio hacia ella y su gente, llamándolos ‘indios’.

13 La identificación del pueblo bribri con las semillas (de maíz) es central en la cosmología bribri. En mi investigación la he discutido con mayor profundidad.



La comparación metafórica que Tàyē kibí hace del pueblo bribri con las aves migratorias es, a mi juicio, muy significativa. En primer lugar remite a la importancia general de los pájaros (aquí las aves migratorias, como los gavilanes) para la cultura bribri. En este sentido, la identificación con las aves migratorias no es tan rara. De acuerdo con Adolfo Constenla (2006), se encuentra también en los cantos amorosos de mujeres bribris a sus amados. Inclusive, el autor afirma que “parece haber sido una imagen común en cantos amorosos de las bribris” (p. 48). Constenla se basa en su análisis de un canto que trata de “una mujer que compara a su amado con un gavilán norteño [y quien] se compromete a seguirlo adondequiera que vaya” (p.48). Pero mientras Constenla se refiere a la comparación de los hombres bribris con las aves rapaces, desde una perspectiva feminista, género-sensitiva, vemos que Tàyē kibí amplifica esa imagen común, refiriéndose al pueblo bribri en términos más generales, a un “nosotros”, incluyéndose a sí misma y a las demás mujeres.

Un segundo aspecto a destacar es que, a partir de esta comparación metafórica, en pocas palabras Tàyē kibí resalta las grandes diferencias entre la cosmología indígena y el pensamiento occidental: los pueblos indígenas se consideran parte de su entorno natural; su caracterización como migratorios remite a una noción de espacio-tiempo diferente a la occidental; la comunidad, el grupo, expresada a través del “nosotros” o el habla en plural, prevalece ante el individuo. En cambio, al referirse luego al Estado y a la sociedad blanca, Tàyē kibí cambia del grupo al individuo, y en vez de hablar del “nosotros” usa ahora el “usted” en relación con un “ellos”. La construcción occidental del Estado-nación parte de ciertas concepciones del espacio como estático y separado del tiempo. Su arquitectura occidental no solo define quién vive en cuál “casa” (Tàyē kibí 2000, en Schramm, 2013, p. 201), sino que impone también la manera en que debe ser percibido el espacio de esa casa, tal como, por ejemplo, en relación con asignar ciertas esferas a lo público y otros a lo privado.<sup>14</sup> Linda Tuhiwai Smith (2006: 50-51) señala críticamente cómo los mapas geográficos, las tierras apropiadas, medidas y renombradas son ejemplos de las muchas divisiones espaciales que fomentan dentro y fuera de la academia una mirada y un lenguaje occidental a este mundo en general y a los espacios indígenas en particular.

En otras palabras, la comparación de Tàyē kibí contiene una propuesta de libertad y de convivencia que choca tremendamente con la construcción moderna no sólo del Estado-nación, sino también de los territorios indígenas como espacios limitados, marginados *dentro* de ese Estado-nación. Igual que Sué, Tàyē kibí procura sensibilizar en cuanto a que la misma fundación de los Territorios Indígenas está intrínsecamente vinculada con los conflictos históricos por la tierra. Es decir, mientras que en el contexto de la colonización “el espacio fue expropiado de las culturas indígenas”, luego “fue ‘regalado de vuelta’ como reservas,

<sup>14</sup> Véase también Smith (2006, pp. 51-52).

áreas de tierra reservados para gente indígena que alguna vez lo poseyó todo” (Smith, 2006, p. 51). Según Rosalva Aída Hernández, Rachel Sieder y María Teresa Sierra (2013), esa tensión conflictiva evidencia además un desfase entre la garantía legal de sus derechos por un lado y la incapacidad de cumplir con éstos por el otro; remite a una “ambigüedad legal que prevalece en los márgenes [del Estado]” (p. 15). Incluso, las autoras ven con escepticismo las reformas legales contemporáneas de reconocimiento étnico en América Latina, que para ellas son “nuevas tecnologías de poder, de regulación y vigilancia que marcan los límites de lo legítimo, y consecuentemente definen los límites del Estado” (p. 16).

A pesar de las limitaciones que surgen de tal ambigüedad legal, Hernández, Sieder y Sierra (2013) argumentan que ésta provoca también propuestas de cómo los pueblos indígenas “reimaginan” al Estado desde lo subalterno, retando su propia condición de subalternidad” (p. 16). La comparación de Tàyë kibí del pueblo bribri con los pájaros migratorios y su relación con el Estado contiene una de ellas. Es “un diseño y un llamado hacia otra sensibilidad, hacia otra consciencia de la condición de la marginalidad: aquella consciencia, que hace de la marginalidad la condición del centro” (Trinh, 1996, p. 151).

En el trasfondo se espera una relación de respeto recíproco entre el Estado e indígenas, un nuevo contrato social, por así decirlo, que empezaría por cumplir con el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales que garantiza el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y que fue ratificado por parte de Costa Rica ya en 1993.<sup>15</sup> De hecho, cuando Tàyë kibí resalta que para los pueblos indígenas no hay límites, ella remite a esa época, a inicios de la década de 1990. Se refiere tanto al pueblo bribri como a los ngöbes, quienes, como pueblos transfronterizos, habitan en Costa Rica y en Panamá. Pero mientras que para el Estado costarricense el pueblo bribri en territorio nacional es reconocido como costarricense, por mucho tiempo las personas del pueblo ngöbe en Costa Rica fueron consideradas panameñas y se les negaba su derecho a la ciudadanía costarricense. Sólo a inicios de los años 1990s esto cambió, cuando dicho pueblo luchó exitosamente con el apoyo de otros pueblos indígenas por la cedulación costarricense (Tàyë kibí 2000).<sup>16</sup>

En un sentido más general, la observación previsor de Tàyë kibí refleja una tendencia internacional de los pueblos indígenas a romper con “la tradición localista” impuesta desde la Colonia, y a articularse desde un horizonte más suprana-

15 Véase <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm> [acceso 05.08.2014].

16 Tàyë kibí usó la palabra “guaymies” que se usaba comúnmente en el 2000. En los años posteriores, se hizo más popular el término “ngöbe”, con el cual se autodenomina este pueblo. Sus derechos de ciudadanía fueron declarados por medio de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena de Costa Rica (Ley 7225 del 19 de abril de 1991), disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyinscripcionycedulacionindigena.pdf> [Acceso: 01.09.2014].

cional (Dietz, 2010, p. 196).<sup>17</sup> En ese contexto, el convenio 169 de la OIT es un referente clave. También se observa un creciente vínculo de los debates sobre las obligaciones del Estado de derecho como garante de los derechos humanos, con preguntas por la democracia y justicia. Según mi lectura de la primera entrevista con Tàyë kibí en el año 2000, ella ya partía de este trasfondo entramado. No me parece casual entonces que diez años después, cuando en el 2010 la entrevisté por segunda vez, Tàyë kibí reiterara su argumento de pensar políticamente más allá de los límites del Estado nacional y de vincular los debates por los derechos humanos con los debates por la democracia y la justicia:

“[...] cada día la política, digamos, nacional, de Estado, este, practica menos la democracia, [...] y se esconde bajo la... bajo la política de la democracia, cuando realmente no es cierto. No se imparte la justicia. ¿Me entiende? Todavía se sigue la injusticia y se dice que es un país de democracia. Porque muchas cosas que se hacen a nivel nacional, no se consulta a las comunidades indígenas. Y [...] la ley es especial para las comunidades indígenas. Y el convenio que es a nivel internacional. [...]. [P]or ejemplo, el convenio nos dice a nosotros que nosotros tenemos [...] nuestra forma de vivir. Tienen que respetar nuestra autonomía, cosa que el Estado no nos respeta. [...]. Todavía no se respeta. Entonces eso es algo que nos preocupa a nivel político.” (*Tàyë kibí*, entrevista personal, 2010).

El pensar de Tàyë kibí concreta la paradoja anteriormente mencionada entre garantía de derechos por un lado y la falta de su cumplimiento por el otro. Su crítica del Estado-nación evidencia que éste, dicho en las palabras de Judith Butler (2009), al contrario de su función de velar por los derechos de la ciudadanía y definir “modos de pertenencia jurídica”, “puede ser precisamente aquello que expulsa y suspende modos de protección legal y deberes” (pp. 44-45). Butler señala que “el estado mismo puede ser, para muchos de nosotros, causa de malestar” y “fuente de no pertenencia”, sea como un estado temporal o “casi permanente. Un estado, entonces, de malestar, por supuesto, si es que no de odio e indignancia” (p. 45). La autora sensibiliza ante la doble connotación de la palabra ‘estado’, como Estado-nación y estado de ánimo. Me parece válido retomar su pregunta “¿en qué estado estamos cuando empezamos a pensar el estado?” (p. 44), ya que sensibiliza en cuanto a cómo las condiciones en que nos encontramos influyen en nuestro pensar sobre el Estado. De tal modo que se ponen en relieve las tensiones inherentes del Estado-nación, entre Estado y nación, y entre Estado e indígenas, afrodescendientes u otros grupos sociales no dominantes. De ahí, la pregunta en cuestión sirve para reflexionar sobre el

<sup>17</sup> Expresión de esta tendencia en América Latina es, por ejemplo, una creciente producción de conocimiento y de demandas políticas desde Abya Yala. La referencia a Abya Yala se observa incluso en Costa Rica. Al terminar el artículo no pude consultar a Sué o a Tàyë kibí sobre qué opinan ellas u otras personas indígenas en Costa Rica sobre el uso de dicho término. Por desconocer los debates indígenas respectivas en Costa Rica, opto por seguir usando el término bribri: Ditsö Káska.

Estado más allá de su dimensión jurídica y poner en relieve lo que Tàyë kibí exigió anteriormente: la justicia.

## **POLÍTICAS DE JUSTICIA REFORMULADAS**

Debido a que la construcción de Estados-naciones en Ditsö Káska ha dejado “una deuda histórica incalculable” (Macas Ambuludí, 2010, p. 243), las reformas legales no bastan. También hace falta una reformulación de la justicia como otro pilar significativo para revisar la relación Estado - indígenas. En el caso de Costa Rica, la Constitución Política articula los derechos y garantías sociales con base en los principios cristianos de la justicia social.<sup>18</sup> Con el fin de un ajuste social y para compensar socialmente riesgos individuales y condiciones desiguales, el Estado debe repartir la riqueza de la manera más adecuada. Mientras tanto, el concepto de la justicia indígena no parte de los valores cristianos, ni se origina filosóficamente en el Estado moderno constitucional con su específica construcción occidental del contrato social (Pateman, 1988). En cambio, como parte de una “gran ciencia” de “saber convivir” (Tàyë kibí 2000, en Schramm, 2013, p. 168), algunos de sus fundamentos normativos más importantes son el respeto, el equilibrio, la autodeterminación y la reciprocidad. El contrato social aquí se basa en la construcción del sujeto humano colectivo, clánico y relacional - en estrecha interacción mutua con la naturaleza.

Sin duda, en vista de las políticas neoliberales de las últimas décadas, el Gobierno actual ha reconocido la urgencia con la cual se requiere reformular las políticas de redistribución. Pero, ¿cuál será el reparto más adecuado? ¿Es realmente posible alcanzar justicia y desde la perspectiva de cuál sistema de conocimiento? ¿Qué significa justicia desde “la jurisdicción indígena y los derechos colectivos que”, como bien señala Róger Martínez Castillo (2004, p. 47), “tienen estos pueblos indígenas sobre su territorio, recursos y conocimiento tradicional”? En búsqueda de las respuestas, considero que un primer paso serán políticas estatales más colaborativas con los pueblos indígenas de este país, porque como ya lo ha expresado Boaventura de Sousa Santos (2009), “no habrá justicia social [...] sin justicia cognitiva [...]” (p. 12). Al compartir las diferentes realidades sociales, la reflexión mutua me parece urgente.<sup>19</sup>

Una problemática, por ejemplo, se relaciona con la conservación de la biodiversidad como componente integral de las culturas indígenas y afrodescendientes, y que ha ganado mayor relevancia en los debates actuales sobre el cambio climático. Pero además de reconocer sus esfuerzos por cuidar la naturaleza e intervenir en ella de manera sostenible, cabe reiterar que históricamente tanto indígenas

---

18 Véase Art. 74

19 La propuesta de la reflexión mutua se encuentra también en Hernández, Sieder y Sierra (2013, p. 17).

como afrodescendientes han perdido sucesivamente sus derechos de tierras y territorios. Campbell Barr (2002) define esta pérdida de derechos como “racismo ambiental”, viendo en éste una manifestación contemporánea del racismo histórico (p. 28, resaltado en el original). La autora señala que en el Caribe de Costa Rica, desde los años 1970s, “de manera legal pero no justa, cientos de hectáreas de los pueblos y comunidades afrodescendientes se convierten en parques nacionales y zonas de reserva, expulsando a los propietarios históricos sin que hasta el momento el Estado haya pagado sus tierras” (Campbell Barr, 2002, p. 29).

En relación con los derechos indígenas, la pérdida legal pero injusta de sus tierras, se evidencia rápidamente al estudiar las leyes del Instituto de Tierra y Colonización (ITCO, 1964). Cabe recordar que muchas de las tierras de indígenas fueron declarados terrenos baldíos inhabitados, con el fin de colonizarlas y explotar sus recursos naturales. Aún con la creación de los Territorios Indígenas, sus derechos no están garantizados; los intentos de explotar los recursos naturales prevalecen, y actualmente la explotación no se centra solo en su flora y fauna, sino también en los mismos pueblos indígenas como recursos humanos.

De esta manera, de Sousa Santos (2009) advierte ante el riesgo de que los pueblos indígenas con sus conocimientos tradicionales, se conviertan en “recursos genéticos” para que “las empresas transnacionales de la farmacéutica, la biotecnología y la ingeniería genética” puedan acceder “a la flora y la fauna bajo la forma de biodiversidad” (p. 223). Chandra Talpade Mohanty (2004) problematiza similarmente la comercialización de los saberes comunales indígenas sobre el uso sostenible de los recursos naturales y su venta en el mercado internacional. Al discutir los aportes feministas de Vandana Shiva sobre esta temática, Mohanty destaca que particularmente en el patentado y la comercialización del conocimiento indígena se puede ver “el poder colonialista y corporativo de definir la ciencia Occidental” y la influencia normativa por los “valores capitalistas de propiedad privada y ganancia” (p. 233). Es decir, de acuerdo con “las ideologías del paradigma científico occidental corporativo [...] los derechos de la propiedad intelectual pueden ser solo comprendidos en una forma posesiva o privatizada”; mientras que los conocimientos comunales indígenas, a menudo en las manos de las mujeres, quedan excluidos de estos derechos (p. 233). De ahí, una consecuencia es que especialmente a las mujeres indígenas se les desconocen sus derechos a la propiedad (p. 233).<sup>20</sup>

Otra problemática tiene que ver con una reflexión crítica acerca de cómo mejorar las políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas, sin asociarlos únicamente con los Territorios Indígenas: ¿Cómo alcanzar a las y los indígenas que viven o trabajan en otras partes del país? ¿Cómo conocer y reconocer el horizonte universal, la “casa cósmica” (González y González, 2000), del imaginario colectivo bribri? Pero también, ¿qué se hace para reconocer su ciudadanía basada

<sup>20</sup> Véase también Schramm (2011).

en el derecho a la autonomía? Estas y otras preguntas desafiarán a las políticas nacionales en los próximos años.

En este marco, cabe mencionar al Plan de Acción para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia: 2015-2018. Se integra en una Política Nacional del mismo nombre que abarca un período mayor, de 2014-2025, que pretende generar una considerable mejora en derechos humanos y redistribución de bienes en Costa Rica. Los pueblos indígenas, junto con la población afrodescendiente y migrante son los tres grupos meta, al ser reconocidos como “grupos de riesgo y vulnerabilidad”.<sup>21</sup> Debido a su énfasis interseccional, las políticas de género, igualdad y no-discriminación son centrales en el Plan de Acción que se orienta por los siguientes siete ejes: i) Fortalecimiento institucional; ii) Derechos civiles y políticos; iii) Derecho a la educación y a la cultura; iv) Derecho a la Salud y Seguridad Social; v) Derechos al trabajo y derechos económicos; vi) Derecho a una buena calidad y nivel de vida adecuado y vii) Derecho a un medio ambiente de calidad y a la territorialidad.<sup>22</sup> Quedará por analizar cómo se logrará implementar las estrategias y programas planteados para garantizar efectivamente esos derechos. Cabe preguntarse qué tanto dicha política interinstitucional irá más allá de las políticas identitarias ya establecidas y logrará fortalecer los derechos humanos de personas afrodescendientes, indígenas y migrantes que experimentan discriminaciones múltiples.

## LA LIBERTAD COMO IDEAL Y LA CULTURA COMO RECURSO

Ahora, si bien me he concentrado en discutir concepciones de Estado y justicia en relación con las perspectivas y realidades indígenas, muchos de los aspectos anteriormente detallados fueron problematizados también por las participantes afrocostarricenses. El horizonte transnacional de la cultura afrocostarricense fue descrito a través de la familia extendida, las redes sociales amplias y “la habilidad de hacer tribu” (Eulalia Bernard 2003, en Schramm 2013, p. 225). Esa sociabilidad y conciencia diaspórica sirve de estrategia para resistir ante lo que Eulalia Bernard (2001, p. 103) llama la “deshumanización” en este mundo. De ahí, la libertad como ideal se articula desde la experiencia colectiva de la resistencia contra la esclavización. De acuerdo con Simone de Beauvoir (1976 [1948]), este ideal puede leerse de la siguiente manera: “Así como la vida es identificada con el deseo-de-vivir, la libertad siempre aparece como un movimiento de liberación” (p. 32). Pero mientras la causa de la libertad es una causa válida para cada perso-

21 Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014-2025. En: [http://migracion.go.cr/institucion/leyes\\_reglamentos.html](http://migracion.go.cr/institucion/leyes_reglamentos.html) [Acceso: 01.09.2014].

22 Plan de acción para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia: 2015-2018. En: [http://migracion.go.cr/institucion/leyes\\_reglamentos.html](http://migracion.go.cr/institucion/leyes_reglamentos.html) [Acceso: 01.09.2014].

na, “la urgencia de la liberación no es la misma para todos” (p. 87). Con base en Karl Marx, de Beauvoir argumenta que solo a las personas oprimidas, la libertad les parece inmediatamente necesaria, en el sentido de exigirla moralmente. Es a través de las luchas políticas y sociales que se construye una específica noción de libertad y que no es simplemente dada, sino que ha sido colectivamente luchada.

De acuerdo con las entrevistas a mujeres afrodescendientes en Costa Rica, sus luchas por la libertad tienen muchas caras. Más allá de referirme ahora a sus historias individuales o pretender de abarcar las diferentes historias colectivas en su completitud, quisiera echar una mirada a las luchas colectivas de afrodescendientes en el contexto de Marcus Garvey (1887-1940). A través de la Universal Negro Improvement Association (UNIA), fundada en 1914 en Jamaica, Garvey organizó “el movimiento más grande y exitoso” de personas negras, africanas y afrodescendientes en las Américas, el Caribe, y en otras partes del mundo (Martin, 1986, xiv). Su pensamiento afro-céntrico, su lucha por la unión entre los pueblos afrodescendientes en la diáspora en contra de la supremacía blanca y su esfuerzo de iniciar un proyecto de repatriación a Liberia, África, en una flota propia, han dejado un importante legado filosófico y político en el mundo. La libertad de la población negra que Garvey proclama frente la población blanca, es no solo de índole psicológica, sino también social, económica, y política. La libertad como ideal en los tiempos de Marcus Garvey se mezcla con un fuerte nacionalismo negro, culminando en la aspiración de fundar “una nación poderosa para la raza Negra” en el continente africano. En la tercera lección acerca de los objetivos de la UNIA de su *Curso de Filosofía Africana*, Garvey argumenta que este fuerte nacionalismo es necesario, porque “es poder y control político”. “Ninguna raza es libre hasta que tenga una fuerte nación de sí misma; su propio sistema de gobierno y su propio orden de sociedad” (Garvey, 1986 [1937], pp. 33-34). El proyecto fracasó, y con ello las esperanzas y sueños de miles de personas.<sup>23</sup> Pese a su derrota, más el cuestionamiento general acerca de sus posiciones fuertemente nacionalistas, vale recordar la importancia del movimiento Garveyista como movimiento Pan-Americano.

En Puerto Limón, el edificio de la *Black Star Line* recuerda la presencia y el pensamiento de Garvey en Costa Rica hace poco más de cien años. La *Black Star Line*, o *Liberty Hall*, sigue siendo la sede de la UNIA en Limón, que cada 31 de agosto convoca a sus miembros y miembros a una asamblea general para conmemorar la Declaración de los Derechos de los Pueblos Negros del Mundo. Originalmente, la Declaración fue formulada y adoptada en el año 1920 por la primera convención internacional de la UNIA en Nueva York. Desde entonces, esta Declaración es celebrada todos los años alrededor del mundo. En Limón, antes de la asamblea, en horas de la tarde, un desfile de gala atraviesa las calles

---

23 Conversación personal con Ana Cristina Rossi, 2004.

en el centro de la ciudad.<sup>24</sup> Mientras que hace unos años el desfile todavía se asemejó más a una marcha con mensajes políticos y de valores éticos, he podido observar que en los últimos años se ha convertido en una actividad cada vez más popular, con una mayor participación y una presentación más carnavalesca.

Con base en George Yúdice (2005) este desarrollo remite a una tendencia más general. En el ámbito internacional ocurre una mayor utilización estratégica de la cultura como recurso, tanto por los grupos sociales no dominantes, como por las políticas económicas y culturales hegemónicas. La cultura se convierte en un campo de inversión, respondiendo tanto a agendas económicas como a agendas de justicia social (p. 17). Es también “un recurso para la política” y para redefinir conceptos universalistas de ciudadanía, como en caso de la ciudadanía cultural (p. 23).<sup>25</sup>

Sin profundizar en la discusión sobre la ciudadanía cultural, cabe señalar que en muchos países latinoamericanos se otorgan derechos colectivos con base en una diferencia cultural o identidad ‘étnica’, más que por contar con “una historia de exclusión política o discriminación racial” (Hooker, 2005, p. 298). A su vez, los Estados implementan más modelos multiculturales para incrementar su legitimidad democrática y nacional (Hooker, 2005, p. 300). La misma Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia anteriormente mencionada parece representar esta perspectiva.

Ahora, en vista de que la cultura obtiene mayor relevancia, vale considerar dos aspectos. Primero, la base de los conflictos sociales, (como por ejemplo, entre grupos culturalmente diferenciados), muchas veces no es de índole cultural, “sino una competencia por territorio, recursos, o trabajos” (Young en Yúdice, 2005, p. 23). Según este argumento, los conflictos se arraigan, en muchos de los casos, más en las múltiples desigualdades sociales e injusticias con las cuales las personas se enfrentan, que propiamente en sus diferentes culturas. En segundo lugar, el uso de la cultura como recurso ni siquiera es nuevo (Schramm, 2012), ni lo es el cambio de enfoque de “raza” a “etnicidad” y “cultura”. Con miras nuevamente al movimiento Garveyista, y de acuerdo con Ula Yvette Taylor (2002), vemos que ya la segunda esposa de Marcus Garvey, Amy Jacques Garvey (1895-1973), puso en relieve la etnicidad y la cultura como las características principales que definen al grupo. En su cuidadosa investigación, Taylor demuestra cómo Jacques Garvey se distanció del término “Negro” y abogó por “africanos o gente

---

24 El desfile de gala se realiza desde 1999 cada 31 de agosto. En 2011, la Asamblea Legislativa renombró este día como el “Día de la Persona Negra y la Cultura Afrocostarricense”, usando un lenguaje más inclusivo (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2010; Schramm 2012).

25 Al caracterizar a la cultura como recurso para la política, Yúdice se refiere a Iris Marion Young. Yúdice discute más detalladamente la construcción de la ciudadanía cultural desde los diferentes aportes teóricos y sus diferentes implicaciones políticas. Una característica de la ciudadanía cultural es que opera con nociones de pertenencia a un grupo culturalmente diferente ante otro, para reconocer los derechos colectivos grupales en una sociedad (p. 23). Véase también Hooker (2005).



de descendencia africana [sic]” (p. 157). Jacques Garvey enfatizó la idea de estar conectadas y conectados, y “la importancia de una patria para una diáspora sin patria” (p. 157). La “[u]nidad fue su llamado, y enfatizar en África era una medida para combatir las fronteras y fragmentaciones que habían debilitado el mundo Pan-Africano” (p. 157). Con un África imaginada “en el centro del pensamiento diaspórico”, Jacques Garvey alzaba lo positivo de la cultura africana, veía a las culturas de América Latina y el Caribe como africanas, y enfatizaba los logros alcanzados por las personas procedentes de África (p. 179).

Taylor (2002) señala que este posicionamiento contiene “un análisis distorsionado de la historia”, por simplificar demasiado la complejidad que caracteriza al Caribe, sin embargo lo considera relevante para entender el pensamiento político de Jacques Garvey y su gran interés en movilizar a los pueblos afrodescendientes en la diáspora. En esta misma línea, cabe preguntarnos por ejemplo, si el legado de Jacques Garvey resuena también en las palabras de Eulalia Bernard (2001, p. 105), cuando ella reafirma que “*Wherever we are, Africa is there*”. Pese a la simplicidad de dicha frase, ésta encubre grandes luchas y disputas que, a su vez, son un trasfondo importante para los debates en el pasado y en la actualidad sobre la cultura como un recurso para obtener derechos y crear un sentimiento de pertenencia diaspórica.

En el centro de esos debates está la pregunta por las políticas de representación. Cabe pensar por ejemplo en la población afrocostarricense que no es de proveniencia caribeña, ni se identifica con el Caribe o con África. También se encuentra una y otra vez la pregunta por la ciudadanía como garante de la tenencia de derechos.<sup>26</sup> Precisamente, en relación con este último aspecto, el aporte de Jacques Garvey mantiene su importancia, porque inspira a pensar una ciudadanía que se desprenda de su marco nacional y se oriente más por un contexto diaspórico. Esta conceptualización de ciudadanía diaspórica, desarrollada por Fatima El-Tayeb (2011), es significativa, porque aquí son las culturas y las experiencias *diaspóricas* que se convierten en un recurso político y social. En otras palabras, el aporte de la diáspora africana al pensamiento político es que “trasciende el binario de ciudadana/o y extranjera/o, el modelo lineal de movimientos de origen a destino” (El-Tayeb, 2011, xxxiv). Esa resemantización de la ciudadanía permite enfatizar las experiencias de personas que han sido tratadas como minoría, *sin negar* la existencia de los lazos transnacionales que esta misma población sostiene. Rompe con la connotación espacial occidental con la cual normalmente se identifica la ciudadanía y permite modificar la manera en que se regulan los derechos civiles, políticos y sociales.<sup>9</sup>

---

<sup>26</sup> Según el pensamiento occidental moderno, la ciudadanía define tanto la relación interior de las personas ciudadanas hacia su Estado, como la relación exterior, que regula las relaciones hacia aquellas personas, o el estatus de aquellas personas, que no son definidas como ciudadanas.

En general, según Isolde Charim (2012, p. 14) hay un creciente reconocimiento de la diáspora como concepto clave para entender las tensiones que surgen de los procesos grupales y de identificación. La autora argumenta que esto se debe a que “una comunidad diaspórica es siempre una comunidad dividida”. Según la autora, las comunidades diaspóricas están atravesadas por una profunda brecha: “espacialmente entre un aquí y un allá, emocionalmente entre una vivencia inmediata y una conexión externa” (pp. 13-14). Las mujeres con las cuales conversé, problematizaron también diferentes procesos de división. A mi entender, sus experiencias de cómo manejar las tensiones, ambivalencias y paradojas vinculadas a esas divisiones pueden ser valiosos recursos, tanto para encontrar respuestas ante los diferentes procesos actuales de transformación social, como para y por ser protagonistas ellas mismas en la reconfiguración de esta sociedad, su cultura y políticas.

## CONCLUSIONES

En este artículo partí de las culturas bribri y afrocostarricense como “legados intelectuales” (Cornell 2012, p. 7). Argumenté que se orientan por ideales universales, pero también se auto-reconocen como situados en ciertos espacios-tiempos. Discutí construcciones de Estado, justicia, libertad y ciudadanía, a partir de las perspectivas de mujeres bribris y afrodescendientes; las relacioné con aportes de otras autoras y autores preocupados por descolonizar la producción de conocimiento dentro y fuera de la academia. En torno a las críticas del pensamiento occidental, enfatiqué la importancia del espacio. Como uno de los principales pilares del pensamiento moderno occidental, desafía todo proyecto descolonizador. Las cosmologías indígenas muchas veces no distinguen entre espacio y tiempo; no parten de su fragmentación estática, ni de su linealidad progresiva. El pensamiento diaspórico afrodescendiente expresa un estar-en-el-mundo que transgrede los sistemas modernos de clasificación y representación. Por ende, más que solo caracterizar las comunidades diaspóricas como comunidades divididas (tal como lo plantea Charim), es importante reiterar su habilidad y experiencia de negociar esas divisiones; divisiones violentas, impuestas, interiorizadas; divisiones que sólo existen, si nos mantenemos dentro de la lógica espacial y temporal occidental.

Las políticas afirmativas dirigidas a personas afrodescendientes, indígenas y migrantes, implican desafíos que son realmente enormes para el país. Pero no se debe olvidar que el costo social y económico de la violencia también lo es. Espero que este artículo sea entonces un estímulo para una mayor reflexión sobre los contextos transnacionales y diaspóricos del pensamiento político de mujeres indígenas y afrodescendientes, poniendo también en relieve la necesidad de reformular conceptualizaciones teóricas sobre el Estado, la relación entre libertad

y justicia, y la ciudadanía.<sup>27</sup> Asimismo, espero que a su vez sirva de argumento a favor de llevar adelante las reformas constitucionales, legales y políticas necesarias. Las mujeres a quienes entrevisté ya lo han planteado desde sus posicionamientos diversos. Pero, como afirmarí Frantz Fanon, ante todo han reiterado su condición como humanas con la habilidad de generar cultura y conocimiento,<sup>28</sup> diseñando así nuevos modos de convivencia que trastocan las relaciones de poder en esta sociedad.

## FUENTES CONSULTADAS

Bernard, E. (2001). *Ciénaga*. San José, C.R.: Asesores Editoriales.

Beauvoir, S. de (1976 [1948]). *The ethics of ambiguity*. Traducción de Bernard Frechtman. New York: Kensington Publishing Corp.

Butler, J. (2009). ¿Quién le canta al estado-nación? En: Butler, J. y Spivak, G. Ch. ¿Quién le canta al estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia. Traducción del inglés por Fermín Rodríguez. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Calzada, A. V. y Campbell Barr, E. (1998). Presentación. En: Campbell Barr, E., Arévalo Solórzano, O., Castillo Vargas, S., Salas Ruíz, F., Salazar Carvajal, P., y White Curling, L. (Eds.). *Justicia y discriminación en Costa Rica* (pp. 5-6). San José: Poder Judicial, CONAMAJ.

Campbell Barr, E. y Careaga Pérez, G. (2002). Desafiando poderes. “Sexismo y racismo: un acercamiento desde las mujeres afrodescendientes”. En Campbell B., E. y Careaga P., G. (Eds.). *Poderes cuestionados: Sexismo y racismo en América Latina* (pp. 15-32). San José, C.R.: Diseño Editorial.

Castro Varela, M.d.M. (2013). Crítica a la Violencia Normativa. En: Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Cátedra Wilhelm y Alexander von Humboldt en Humanidades y Ciencias Sociales, Programa de Doctorado en Estudios de la Sociedad y la Cultura (coord.), Univer-

<sup>27</sup> Véase la discusión teórica sobre construcciones de libertad y justicia en el Estado social moderno, de Frank Nullmeier (2000, p. 361y sgs.). Pese a que el autor se refiere a la República Federal de Alemania, su abordaje conceptual más general puede servir como punto de orientación para discutir críticamente la construcción normativa del Estado social costarricense y la relación entre sus políticas de reconocimiento y de redistribución.

<sup>28</sup> Retomo este aspecto de Cornell 2012, p. 6, quien discute a Fanon, y su reivindicación de los pueblos afrodescendientes, negros, como humanos con la habilidad de generar cultura.

sidad de Costa Rica, *Mesa redonda 2 "Crítica a la Violencia Normativa"* (pp. 1-10). San José, Costa Rica, 12 de Septiembre de 2013, manuscrito de ponencia inédito.

Charim, I. (2012). Einleitung. En: Charim, I., y Auer Borea, G., (Hg). *Lebensmodell Diaspora. Über moderne Nomaden* (pp. 11-16.). Bielefeld: transcript-Verlag.

Constenla Umaña, A. (2006). *Poesía bribri de lo cotidiano. 37 cantos de afecto, devoción, trabajo y entretenimiento*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.

Cornell, D. (2012). Rethinking Ethical Feminism and Sexual Politics Through uBuntu. En: Institute for Queer Theory, en cooperación con el ICI Berlin y el Instituto de Filosofía, Universidad Humboldt-Berlin, *The Subtle Racializations of Sexuality. Queer Theory, the Aftermath of Colonial History, and the Late-Modern State* (pp.1-36.). Berlin, Alemania, 15 de Mayo de 2012, manuscrito de ponencia inédito.

Dietz, G. (2010). Politicization of *Comunalidad* and the demand for autonomy. En: Meyer, L. y Maldonado Alvarado, B. (Eds.). *New World of indigenous resistance. Noam Chomsky and Voices from North, South, and Central America* (pp. 191-197). San Francisco: City Light Books.

El-Tayeb, F. (2011). *European Others. Queering ethnicity in postnational Europe*. Minneapolis y London: University of Minnesota Press.

Erdheim, M. y Nadig, M. (1991). *Ethnopschoanalyse*. En: Blue, E. M., Baumgart, M., Sippel-Süsse, J., Wegeler, J. y Apsel, R. (Hg.). *Ethnopschoanalyse 2. Herrschaft, Anpassung, Widerstand: gewidmet Goldy-Parin-Matthèy zum 80. Geburtstag und Paul Parin zum 75 Geburtstag* (pp. 187-201). Frankfurt am Main: Brandes & Apsel Verlag.

Garvey, M. (1986 [1937]). *Message to the People. The Course of African Philosophy*. Editado por Martin, T. The New Marcus Garvey Library, No. 7. Dover, Massachusetts: The Majority Press.

González Chaves, A, y González Vásquez, F. (2000). *La casa cósmica talamancaña y sus simbolismos*. San José, C.R.: Editorial Universidad Estatal a

Distancia.

Gutiérrez Mangel, J. (2003 [1947]). *Cocorí*. Ilustrado por Hugo Díaz. San José, C.R.: Editorial Legado.

Hernández, R.A., Sieder, R. y Sierra, M.T. (2013). Introducción. En: Hernández, Rosalva A., Sieder, R. y Sierra, M.T (Eds.). *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas* (pp. 13-47). México, D.F.: FLACSO México; CIESAS.

Hauser, U. (1998). Introducción a la investigación social desde el etnopsicoanálisis. *Giros de ASPAS 4. Enfoque etnopsicoanalítico* (pp. 8-17).

Hill Collins, P. (2005). *Black sexual politics. African Americans, gender, and the new racism*. New York: Routledge.

Hooker, J. (2005). Indigenous inclusion/ black exclusion: race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 37 (pp. 285-310).

Hooker, J. (2012). La raza y el espacio de la ciudadanía: La Costa de la Mosquitia y el lugar de lo negro y lo indígena en Nicaragua. En: Gudmundson, L. y Wolfe, J. (Eds.). *La negritud en Centroamérica: Entre raza y raíces* (pp. 325-366). San José, C.R.: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

Instituto de Tierras y Colonización [ITCO] (1964). *Estudio de comunidades indígenas. Zonas: Boruca-Terraba y China Kichá*. San José, C.R.: [s. ed.].

Macas Ambuludí, L. (2010). Abya Yala and the decolonization of democracy, knowledge, education, and the State. En: Meyer, L. y Maldonado Alvarado, B. (Eds.). *New World of indigenous resistance: Noam Chomsky and Voices from North, South, and Central America* (pp. 239-250). San Francisco, CA: City Light Books.

Martin, T. (1986). Preface. En: Garvey, M. (1986 [1937]). *Message to the People. The Course of African Philosophy*. Tony Martin (Ed.). The New Marcus Garvey Library, No. 7 (pp. xiv-xxiii). Dover, Massachusetts: The Majority Press.

- Martínez Castillo, R. (2004). La estructura cultural indígena en Talamanca. *Praxis* 57 (pp. 37-48).
- Mohanty Talpade, Ch. (2004). *Feminism without borders. Decolonizing theory, practicing solidarity*. 3a impresión. Durham: Duke University Press.
- Nullmeier, F. (2000). *Politische Theorie des Sozialstaats*. Frankfurt/Main: Campus.
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Putnam, L. (2002). *The company they kept. Migrants and the politics of gender in Caribbean Costa Rica, 1870-1960*. Chapel Hill, London: The University of North Carolina Press.
- Schramm, C. (2001). 'Frauenrechte sind Menschenrechte'. *Eine feministisch-postkoloniale Analyse der Bündnispolitiken von Frauenorganisationen in Costa Rica im Kontext globaler Transformationen*. Tesis de maestría en Ciencias Políticas no publicada, Universität Hamburg.
- Schramm, C. (2011). Land gegen Bibel. Christentum, Kolonialismus, Moderne. En: Könemann, S. y Stähr, A. (Hg.). *Das Geschlecht der Anderen. Figuren der Alterität: Kriminologie, Psychiatrie, Ethnologie und Zoologie* (pp. 63-82). Bielefeld: transcript Verlag.
- Schramm, C. (2012). Queering Latin American Coloniality and the Cross-cultural Production of Racialised Sexualities, *Journal of Intercultural Studies* [en línea], 33:3, (pp. 347-362). <http://dx.doi.org/10.1080/07256868.2012.673476>.
- Schramm, C. (2013). "Desde este otro lado...": *Subjetividades e imaginarios sociales de mujeres afrodescendientes e indígenas bribris en Costa Rica*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Costa Rica.
- Schütze, F. (1987). *Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien. Erzähltheoretische Grundlagen*. Studienbrief der Fernuniversität Hagen, Teil I, Hagen: Fernuniversität.

- Smith, L. T. (2006). *Decolonizing methodologies. Research and indigenous peoples*. 9a impresión. London, New York: Zed Books Ltd.
- Sousa Santos, B. de (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI: CLACSO.
- Steyerl, H. y Gutiérrez Rodríguez, E. (2003). Einleitung. En: H. Steyerl y Gutiérrez Rodríguez, E. (Hg.) *Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik* (pp. 7-16). Münster: Unrast.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1996). *Grounded Theory. Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Taylor, Ch. (2006). *Imaginarios sociales modernos*. Traducción del inglés por Ramón Vilà Vernis. Barcelona: Paidós.
- Taylor, U. Y. (2002). *The veiled Garvey: The life and times of Amy Jacques Garvey*. Chapel Hill, London: The University of North Carolina Press.
- Trinh, M.H. (1996). Über zulässige Grenzen: Die Politik der Identität und Differenz. En: Fuchs, B. y Habinger, G. (Hg.) *Rassismen und Feminismen. Differenzen, Machtverhältnisse und Solidarität zwischen Frauen* (pp. 148-160). Wien: Promedia.
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003) (Compiladores). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Traducción del inglés por Tomás Fernández Aúz y Beatriz Egibar. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Yúdice, G. (2005 [2003]). *The expediency of culture. Uses of culture in the global era*. 2a impresión. Durham y London: Duke University Press.

## ENTREVISTAS PERSONALES REALIZADAS POR CHRISTINA SCHRAMM A:

Alice 2003, Provincia de San José.

Eulalia Bernard 2003, Provincia de San José.

Sué 2008, Provincia de Limón.

Tàyë kibí 2000 y 2010, Provincia de Limón.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS EN INTERNET:

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010). File No. 17.837 [pdf en línea]. Disponible en <http://www.conare.ac.cr/proyectos/17837%20dic.pdf> [Acceso: 15 de septiembre de 2011].

Campbell Barr, E. (15 de abril de 2015). *Cocorí no es un héroe. 14 de abril control político de la diputada Epsy Campbell*. Discurso en la Asamblea Legislativa. Disponible en YouTube a través de <https://es-la.facebook.com/EpsyCampbellBarr/posts/10153245889459452> [Acceso: 04 de mayo de 2015].

Dirección General de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica. Sitio web oficial. *Leyes y decretos*. Disponible en [http://migracion.go.cr/institucion/leyes\\_reglamentos.html](http://migracion.go.cr/institucion/leyes_reglamentos.html) [Acceso: 01 de septiembre de 2014].

Gobierno de la República de Costa Rica (s.f.). Sitio web oficial. *Presidente*. Disponible en <http://presidencia.go.cr/pres/presidente/presidente> [Acceso: 02 de septiembre de 2014].

Gobierno de la República de Costa Rica (s.f.). Sitio web oficial del Gobierno de Costa Rica. *Presidente celebra aprobación de proyecto de ley que declara a Costa Rica país multiétnico y pluricultural*. Disponible en <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/41-presidente-celebra-aprobacion-de-proyecto-de-ley-que-declara-a-costa-rica-pais-multiétnico-y-pluricultural> [Acceso: 01 de septiembre de 2014].



- La Nación (25 de abril de 2015). *El silenciamiento de 'Cocorí'*. Disponible en [www.nacion.com/opinion/editorial/silenciamiento-Cocori\\_0\\_1483651638.html](http://www.nacion.com/opinion/editorial/silenciamiento-Cocori_0_1483651638.html) [Acceso: 04 de mayo de 2015].
- Noticias de América Latina (28 agosto 2014). *Asamblea Legislativa declara el carácter "multiétnico y pluricultural" del país*. Disponible en [www.nodal.am/2014/08/la-asamblea-legislativa-aprueba-ley-que-declara-el-caracter-multietnico-y-pluricultural-del-pais/](http://www.nodal.am/2014/08/la-asamblea-legislativa-aprueba-ley-que-declara-el-caracter-multietnico-y-pluricultural-del-pais/) [Acceso: 04 de mayo de 2015].
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Derechos Humanos (s.f.). *El estado social de derecho es para todas las personas*. Cuaderno didáctico. Disponible en [http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2013/03/cuaderno\\_didactico\\_el\\_estado\\_de\\_derecho\\_es\\_para\\_todas\\_las\\_personas.pdf](http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2013/03/cuaderno_didactico_el_estado_de_derecho_es_para_todas_las_personas.pdf) [Acceso: 01 de septiembre de 2014].
- Organización Internacional de Trabajo (s.f.). Sitio web oficial. *Convenio No. 169*. Disponible en <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm> [Acceso: 05 de agosto de 2014].
- Solís Rivera, L.G. (2014). *Informe de los cien días Administración Solís Rivera*. San José, Costa Rica: Presidencia de la República. Disponible en <http://www.ifam.go.cr/docs/informe100imp.pdf> [Acceso: 01 de septiembre de 2014].
- Tribunal Supremo de Elecciones. *Ley de Inscripción y Cedulación Indígena de Costa Rica. Ley N° 7225 (19 de abril de 1991)*. Disponible en [http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyinscripcionycedulacion\\_indigena.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyinscripcionycedulacion_indigena.pdf) [Acceso: 01 de septiembre de 2014].

## **PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN LOS MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES<sup>1</sup>. EL CASO DE SAN JUAN COTZOCÓN Y SANTIAGO ZACATEPEC, OAXACA.**

### **POLITICAL PARTICIPATION OF INDIGENOUS WOMEN IN MUNICIPALITIES GOVERNED BY CUSTOM. FOR SAN JUAN COTZOCON AND SANTIAGO ZACATEPEC, OAXACA.**

**Tracy Stephanie Patrón Sánchez**  
past.voglio@gmail.com

Recibido: 6/6/2014 – Aceptado: 3/2/2015

La autora es de nacionalidad mexicana, licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en negocios internacionales, además actualmente es estudiante de la maestría en Estudios Políticos y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha desempeñado los siguientes puestos: Asistente del director de enlace municipal en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación; Coordinadora de seguimiento académico en el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; Instructora Nacional; Coordinadora de capacitación y vinculación con los organismo del partido en el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>1</sup> Los usos y costumbres se refieren al sistema normativo interno que tienen estos municipios para ejercer su propia organización social y política. En cuanto al ámbito político poseen la autonomía de elegir a sus autoridades sin la injerencia de partidos políticos.

## RESUMEN

El Estado mexicano ha implementado reformas político- electorales a nivel federal para que las mujeres puedan ejercer sus derechos políticos y accedan a los cargos por la vía de partidos políticos de manera más equitativa a los varones. Sin embargo, en los municipios regidos por el derecho consuetudinario, la Constitución y la Ley Electoral de Oaxaca no tienen la posibilidad de coaccionar a las autoridades para garantizar el ejercicio de los derechos políticos a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad, debido a la autonomía que poseen para decidir quiénes pueden ejercerlos. En esta investigación se examinan los movimientos de lucha de las mujeres indígenas por el respeto de sus derechos, las formas de participación municipal, los ejemplos de mujeres que han accedido a presidencias municipales y el contexto de dos cabeceras municipales: San Juan Cotzocón, en la que las mujeres no son consideradas como agentes políticos, al no poder ejercer sus derechos y Santiago Zacatepec, en la que han ocupado cargos comunitarios, sin tener acceso a los municipales.

**Palabras clave:** participación política, mujeres indígenas, municipio, sistema de cargos, costumbres.

## ABSTRACT

The Mexican government has implemented electoral political reforms at the federal level for women to exercise their political rights and access charges by way of political parties more equitably than men. However, in municipalities governed by customary law, the Constitution and the Electoral Law of Oaxaca are unable to coerce the authorities to guarantee the exercise of political rights to all citizens belonging to the community because of the autonomy they have to decide who can exercise them. In this study the movements of struggle of indigenous respect for women's rights, forms of municipal participation, examples of women who have agreed to mayors and the context of two county seats are examined: San Juan Cotzocón in that women are not considered as political agents, unable to exercise their rights and Santiago Zacatepec, which have occupied community charges, no access to municipal.

**Keywords:** political participation, indigenous women, municipality, system charges, customs.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se cimienta en una investigación realizada a través de un modelo etnográfico basado en la revisión bibliográfica y trabajo de campo (observación y entrevistas semi-estructuradas a las mujeres que no han tenido la posibilidad de ejercer cargos, mujeres que sólo han podido ejercer cargos comunitarios y a las autoridades) en ambas cabeceras municipales durante el segundo semestre del año 2014.<sup>2</sup> Debido al corto periodo de estancia de investigación, sólo se pudo realizar el estudio en las cabeceras y no en todas las comunidades que conforman el municipio.

Los objetivos principales fueron conocer y comprender las distintas maneras en las que participan las mujeres al interior de su comunidad, a pesar de no tener la oportunidad de ejercer cargos municipales y conocer los límites que tienen las mujeres para el ejercicio de los cargos.

En México a nivel nacional, prevalece el sistema de partidos políticos para la elección de autoridades federales, estatales y municipales en cada entidad federativa; bajo este sistema existe una ciudadanía universal, es decir, todos los adultos mayores de 18 años que estén registrados en el padrón electoral pueden ejercer el voto y están en posibilidad de ser elegibles al cumplir con los requisitos que se establecen en cada caso. Sin embargo, para el Estado de Oaxaca además de este sistema también está reconocido constitucionalmente el derecho consuetudinario; bajo este régimen existe una ciudadanía diferenciada debido a que algunos sectores de la población tienen restringidos sus derechos políticos; uno de estos sectores es el de las mujeres.

La institución municipal, constituye la unidad básica de la organización política, administrativa y territorial del país y es el espacio de organización territorial donde se construyen instancias fundamentales de articulación entre lo local, estatal y nacional. El municipio es el ámbito político más próximo entre gobernados y gobernantes, ya que es en la esfera local donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir directamente en el diseño y la participación de las políticas públicas (Hernández y Juan, 2007).

El municipio representa también un espacio en el cual la violación de los dere-

---

<sup>2</sup> Los municipios de Oaxaca están conformados de la siguiente manera: cabecera municipal, agencias municipales, agencias de policía y rancherías; las dos primeras concentran la mayor cantidad de población y las dos últimas el menor número de habitantes, coloquialmente son denominadas como comunidades. Las cabeceras municipales son las comunidades en donde reside el poder del municipio, es el lugar en donde ejercen sus funciones las autoridades municipales. En San Juan Cotzocón debido a un conflicto poselectoral suscitado a principios del año 2014 por la elección del presidente municipal, los integrantes del cabildo ejercen sus funciones en otra comunidad llamada Ma. Lombardo de Caso, perteneciente al mismo municipio. Sin embargo, se decidió realizar el estudio en la cabecera ya que la comunidad de Ma. Lombardo de Caso ya no se rige por usos y costumbre ni se realiza servicio comunitario; en cambio la comunidad de San Juan Cotzocón continúa rigiéndose con el derecho consuetudinario.

chos humanos en el ejercicio de las reglas de la comunidad es un tema recurrente; entre los derechos que se continúan violentando figuran los derechos asociados a la pertenencia de género o étnica.

Es por ello que para construir un marco de respeto y valoración de la diversidad, se han impulsado instrumentos internacionales como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración sobre derechos indígenas de las Naciones Unidas (Bonfil y Martínez, 2003).

En el caso oaxaqueño, el reclamo al reconocimiento formal del derecho consuetudinario, fue una de las demandas más anheladas para mantener sus propias formas de organización y autonomía, es por ello que, "...en 1995 se reformó el artículo 25 de la Constitución del Estado y la ley electoral para legalizar las elecciones municipales por el procedimiento de usos y costumbres<sup>3</sup> (Hernández y Juan, 2007).

Dentro de la comunidad indígena, existe una doble práctica ciudadana, en los 570 municipios que conforman el Estado de Oaxaca impera el sufragio universal para la elección de representantes al legislativo y gobernantes estatales y federales, en cambio, en la elección de autoridades municipales, los habitantes de 153 municipios regidos por el sistema de partidos gozan de la ciudadanía universal y en los 417 municipios restantes que rigen el proceso por normas internas tienen una ciudadanía diferenciada.<sup>4</sup>

Entre estos últimos hay una parte de los adultos que gozan de una ciudadanía plena, es decir tienen el derecho de sufragar en todos los procesos electorales y de ejercer cargos municipales. Sin embargo, otro sector tiene una ciudadanía restringida (mujeres, habitantes de las agencias municipales, avecindados etc.).

La institución municipal está estructurada a través de sistemas jerarquizados de

---

3 En marzo de 1997 se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución Política de Oaxaca, para hacer más explícito el reconocimiento a los derechos electorales de los pueblos indígenas del Estado. En septiembre de este mismo año, se hicieron más adecuaciones al CIPPEO en lo referente al Libro IV: "De la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario", con el argumento de dar mayor funcionalidad al proceso electoral. En 1998 se promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca (Vázquez, 2011)

4 En 1995 los municipios cuyas elecciones se regían por el derecho consuetudinario eran 412; en 1998, éstos aumentaron a 418; en 2013, tras el cambio de régimen del municipio de San Andrés Cabecera Nueva, de derecho consuetudinario a partidos políticos, quedaron 417 bajo el primer régimen y 153 bajo el segundo (Recondo, 2013: 11).

servicio comunitario. El sistema de cargos<sup>5</sup> entendido como una institución de autogobierno, permite y favorece la reproducción y modo de vida de la comunidad, comprende ciertas responsabilidades que confiere la comunidad, a través de una asamblea comunitaria, a individuos para desempeñar tareas cívicas y religiosas.

Entre los cargos se encuentra el de topil, mayordomo, regidor, alcalde. Estos son escalafonarios y constituyen diversos grados de prestigio y responsabilidad que permiten acceder a puestos de representación. Al término del periodo de ocupación del cargo las personas adquieren un reconocimiento social, se les considera con autoridad para opinar sobre los problemas que enfrenta la comunidad y ocupar puestos de representación, entre ellos el de presidente municipal (Anaya, 2006). En el caso concreto de las mujeres, la discriminación se deriva de la división sexual del trabajo y en la valoración culturalmente diferenciada y desigual del lugar y la posición de hombres y mujeres en las sociedades indígenas (Bonfil y Martínez, 2003).

La condición de las mujeres indígenas que refleja los resultados de estas actitudes particulares de exclusión, se expresa en los índices de analfabetismo, baja escolaridad, monolingüismo, pobre acceso a los ingresos y reducido desempeño económico, y en el menor acceso a la propiedad y a los recursos productivos (Bonfil y Martínez, 2003).

No obstante, resulta necesario establecer que la exclusión o discriminación política de las mujeres indígenas, no siempre tiene el mismo significado, aún entre las propias mujeres, debido a que hay mujeres que aceptan los usos y costumbres o simplemente no les interesa participar porque no desean prestar servicios o dar cooperaciones comunitarias y al mismo tiempo continuar realizando sus labores domésticas. Por el contrario están las mujeres que no están de acuerdo con las prácticas de los usos y costumbres y sí quisieran tomar decisiones políticas y acceder a cargos no sólo comunitarios, sino también municipales.

Al entrevistar a la directora de la Instancia Municipal de la Mujer en Zacatepec, Martha Cruz, expresa que, “[N]o todas las mujeres quieren un cargo municipal porque la mayoría de las mujeres dicen que no saben expresarse ni que decir durante las Asambleas y que no tienen conocimientos para defenderse, no tienen preparación”.<sup>6</sup>

5 En las comunidades indígenas regidas por usos y costumbres existen dos tipos de cargos: comunitarios y municipales. Los primeros tienen que ver con la representación y toma de decisiones en los comités de agua, de kínder, primaria, secundaria, salud, finanzas, etc, de cada agencia municipal, de policía, ranchería y en la cabecera municipal; los segundos tienen que ver con la representación en el cabildo y toma de decisiones para la cabecera municipal y todas las agencias que en conjunto conforman el municipio, como Presidente Municipal, Síndico o Regidor. Frecuentemente se llama el sistema de “escalafón”, una persona tiene que servir en un cargo de primer nivel antes de ser elegible para uno de segundo nivel, etc. Para ejercer un cargo municipal, necesariamente se deben haber ejercido previamente cargos comunitarios; en ambos tipos de cargos las personas participan políticamente dentro de la comunidad.

6 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez, el 19 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

María Manuela Rodríguez, auxiliar administrativa de la supervisión escolar de Zacatepec, mantuvo que “[H]e visto que siempre hay problemas, hagas bien las cosas o no te van a criticar, entonces no quiero participar en cargos municipales, yo estoy muy bien así como comunera”.<sup>7</sup>

Por su parte Gloria Ortega, maestra jubilada de Zacatepec, dijo “[E]s un trabajo muy pesado para las mujeres y se olvidan de la casa. Pertenecer al cabildo implica mucha responsabilidad y entrega total”.<sup>8</sup>

“[A] mí sí me gustaría participar algún día que llegue su momento porque hacen falta muchas cosas, que se cambie el tiempo para las mujeres, los valores; sí pues adelante, como yo digo, yo no me niego al trabajo”, comunicó Olga Arenas, mujer dedicada a la venta de comida en Zacatepec.<sup>9</sup>

Mariela Victoria Inocente Hernández, quien se dedica a realizar artesanías en Cotzocón, expresó, “[A] las mujeres no nos consideran para hacer cargos porque ese ya viene de los abuelos que no participaban las mujeres porque iba el hombre pues a participar, a escuchar y nada más, a las mujeres no, nos quedamos en casa. Pero si, si me gustaría ejercer un cargo en la presidencia, pero como no es posible, no podemos participar”.<sup>10</sup>

“[Y]o no tengo estudios pero si los tuviera sí me gustaría participar en cargos municipales y que cambiaran las costumbres”, dijo Emilia Espiridión, ama de casa y se dedica a realizar artesanías en Cotzocón.<sup>11</sup>

Además, en cuanto a la participación política, se debe considerar que en las comunidades y municipios que se rigen por usos y costumbres en Oaxaca, existen tres situaciones imperantes: por un lado, hay un conjunto de municipios en los que las mujeres no cuentan con ningún espacio de participación política y no ejercen el voto, como es el caso de San Juan Cotzocón, en el segundo grupo de municipios, cada vez más las mujeres ocupan posiciones dentro del escalafón de cargos, servicios y cooperaciones comunitarias y acceden a cargos comunitarios, como es el caso de Santiago Zacatepec y un tercer grupo son aquellos en los que han permitido que las mujeres ocupen cargos de representación política en sus ayuntamientos (Velásquez, 1999)

Esto se debe a la heterogeneidad que existe entre las mismas comunidades y

7 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 17 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

8 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 15 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

9 Entrevista realizada por hecha por Tracy Patrón Sánchez el 16 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

10 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

11 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 23 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

municipios,<sup>12</sup> a pesar de registrarse por el sistema de usos y costumbres y de que en muchas ocasiones pertenecen a la misma región, grupo étnico y son colindantes, como es el caso de los dos municipios expuestos con anterioridad.

Al respecto, la diferencia entre hombres y mujeres es que la participación femenina en los cargos de decisión no pasa necesariamente por el filtro de la obligatoriedad y en la mayoría de los casos, debido a su rol reproductivo y al estereotipo de género, las mujeres son nombradas en cargos relacionados con la salud y la educación, precisamente los campos de mayor incidencia de las políticas del gobierno trazadas para las mujeres. Adicionalmente, otro factor que influye en la aceptación y convocatoria de las mujeres en las decisiones públicas es su estatus marital, su edad y su escolaridad (Vázquez, 2011).

Es hasta 1992 que en los municipios de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres empiezan a figurar mujeres en cargos como: síndico municipal, regidor de hacienda, tesorera municipal, regidora de ecología y regidora de educación, presidenta municipal, tesorera municipal. Sin embargo, los espacios continúan siendo muy pocos porque persiste la discriminación por razones de género y hasta por el estado civil (contra las mujeres con pareja, porque el varón es el que tiene voz y voto) (Vázquez, 2011).

Ciertamente, es el espacio de la organización del poder público, en donde la participación de las mujeres es la más baja, aunque no por ello es nula. La escasa participación de las mujeres indígenas en cargos de representación política está relacionada no sólo con las dificultades de los hombres para *compartir el poder*, sino al hecho de que las mujeres no tienen el nivel de escolaridad o las habilidades para desempeñar las funciones que el Estado espera de la representación política. La carga de trabajo femenino, en sus roles de reproducción y producción limita la libertad de las mujeres para acumular experiencia y desempeñar esos cargos. Los casos excepcionales muestran que se trata de mujeres que han asistido a la escuela; mujeres con capacidad de liderazgo; mujeres sin hijos o mujeres que han dejado atrás su etapa reproductiva. Quienes cumplen cargos lo hacen como auxiliares del ayuntamiento, como regidoras o síndicas; o como parte de comités políticos partidarios. Difícilmente las mujeres indígenas llegan a ser presidentas municipales ya que, de acuerdo con los valores de género, *no es costumbre que una mujer quiera mandar al pueblo* (Bonfil y Martínez, 2003).

La pluralidad política y la pluralidad de género deben caminar juntas a favor de ayuntamientos democráticos, autónomos y eficaces, siempre teniendo en cuenta

---

12 Los municipios regidos por el derecho consuetudinario no tienen las mismas normas o reglas establecidas para los 417 municipios, los habitantes de cada uno poseen la libertad de instaurarlas o modificarlas según lo consideren conveniente. Es por ello que aunque pertenezcan al mismo grupo étnico y sean colindantes tienen variantes muy marcadas en todos los ámbitos: político, social, cultural y económico; existen variantes hasta en el idioma, el traje típico, la organización de la vida comunitaria y las actividades productivas.



que las mujeres poseen el derecho ciudadano a ser candidatas, ser votadas y gobernar municipios (Barrera y Massolo, 1998).

Una cosa es defender la legitimidad de los usos y costumbres de las comunidades indígenas y otra es concebirlos justos y democráticos para toda la comunidad cuando las mujeres son segregadas (Barrera y Massolo, 1998).

## **MOVIMIENTOS FEMENISTAS INDÍGENAS**

El contexto económico y cultural en el que las mujeres indígenas han construido sus identidades de género, marca las formas específicas que toman sus luchas, la manera de defender sus derechos y su manera de plantear alianzas políticas. Las identidades étnicas, clasistas y de género, han determinado las estrategias de lucha de estas mujeres, que han optado por incorporarse a las luchas más amplias de sus pueblos, pero a la vez han creado espacios específicos de reflexión sobre sus experiencias de exclusión como mujeres y como indígenas (Hernández, 2000).

Sobre todo a partir de los años setenta vemos surgir en México un movimiento indígena importante que empieza a cuestionar el discurso oficial sobre la existencia de una nación homogénea y mestiza. A la par de las demandas de tierra, aparecen demandas culturales y políticas, que perfilan lo que posteriormente sería la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas. Es también en esta época en la que surgen nuevos espacios de reflexión colectiva a los que se incorporan las mujeres indígenas (Hernández, 2000).

En el caso de Chiapas el llamado Congreso Indígena de 1974 es considerado como un parteaguas en la historia de los pueblos indígenas. A partir de este encuentro, en el que participaron indígenas tzotziles, tzeltales, choles y tojolabales, las demandas culturales se empiezan a añadir a las demandas campesinas de una distribución agraria más justa. A la vez de que las mujeres participaban activamente en las movilizaciones campesinas, muchas de ellas comenzaron a incorporarse al comercio informal de productos agrícolas o artesanales en mercados locales. Asimismo, el “boom petrolero” de la década de los setenta, aunado a la escasez de tierras cultivables, influyó a que muchos hombres indígenas de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, migraran a las zonas petroleras, dejando a sus mujeres al frente de la economía familiar (Hernández, 2000, p 4)

Paralelamente organizaciones no gubernamentales feministas empezaron a desarrollar su trabajo en el medio rural combinando su apoyo a proyectos productivos para mujeres, acompañado de un trabajo de reflexión para la promoción de una conciencia de género entre las mujeres indígenas. En esta línea fueron pioneras las feministas de Comaletzin A.C., fundada en 1987, quienes impulsaron

el desarrollo con perspectiva de género con indígenas y campesinas de Morelos, Puebla, Sonora y Chiapas; las integrantes del Centro de Investigación y Acción para la Mujer, (CIAM) y del Grupo de Mujeres de San Cristóbal las Casas A.C, fundados ambos en 1989, quienes iniciaron el trabajo en contra de la violencia y en apoyo a los procesos organizativos de mujeres indígenas de los Altos de Chiapas y con refugiadas guatemaltecas; así como las Mujeres por el Diálogo con trabajo en Veracruz y Oaxaca (Hernández, 2000, p 5)

Pero fue a partir de la aparición pública en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que las mujeres indígenas empezaron a levantar sus voces en los espacios públicos no sólo para apoyar las demandas de sus compañeros, o para representar los intereses de sus comunidades, sino para exigir el respeto a sus derechos específicos como mujeres. (Hernández, 2000, 6)

El levantamiento zapatista abre un ciclo de acción de los pueblos indios y de mujeres indígenas que comparten las demandas del movimiento mixto pero que cuestionan las prácticas culturales opresivas y sexistas de sus propios pueblos, configurando así un feminismo indígena apuntalado por organizaciones civiles (Espinosa, 2009, p 20).

Indígenas de los cuatro puntos cardinales se sintieron identificadas con las zapatistas y la Ley Revolucionaria de Mujeres del EZLN que consigna el derecho de las mujeres a trabajar y recibir un salario justo; a la educación, la salud y la alimentación; a elegir pareja y no ser obligadas a casarse; a decidir el número de hijos; a no ser golpeadas, maltratadas ni violadas; a participar en asuntos de la comunidad y ocupar cargos (EZLN, 1993). Desbordaron los espacios regionales y, vertiginosamente, alcanzaron una escala nacional y continental. Las identidades étnicas de las mujeres ocuparon el primer plano como nunca antes se había visto (Idem)

Muy pronto, las indígenas abordaron el debatido asunto de los “usos y costumbres”. El 19 y 20 de mayo 1994, más de cincuenta mujeres tzotziles, tseltales, tojolabales y mames de distintas comunidades, se reunieron en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, para participar en el Taller “Los derechos de las mujeres en nuestras costumbres y tradiciones; reflexiones sobre el Artículo 4º constitucional<sup>13</sup>”. “No todas las costumbres son buenas. Hay unas que son malas, las mujeres tienen que decir cuáles costumbres son buenas y deben respetarse y cuáles son malas y deben olvidarse.” Estas breves palabras, surgidas desde el corazón del movimiento indígena, tendrían un enorme poder crítico y movilizador. En la ola ascendente del movimiento mixto, la inquietud de las mujeres indígenas creció y sus reuniones se multiplicaron (Idem).

13 “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”

A la primera Convención Estatal de Mujeres Chiapanecas, celebrada en septiembre de 1994, asistieron representantes de 24 organizaciones de todo el estado, a la segunda llegaron más de 500 mujeres de 100 agrupaciones.

La nutrida asistencia dio cuenta de la capacidad de convocatoria y el interés que despertó la lucha de las zapatistas, pero también capitalizó un largo y silencioso proceso de organización, capacitación y acción colectiva de mujeres rurales que, en algunos casos tenía más de veinte años. A estas reuniones asistieron, entre otras, la Unión de Alfareras J'Pas Lumentik, la Organización Independiente de Mujeres Indígenas, la Organización de Médicos Indígenas del Estado de Chiapas, la Coordinadora Diocesana de Mujeres y Mujeres de Comunidades Eclesiales de Base. La Ley Revolucionaria de Mujeres actuó como eje de identificación y convergencia, piso básico común y punto de partida de nuevas reflexiones y acciones (Idem).

En enero de 1996, en el Foro Nacional Indígena convocado por el EZLN y la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA), se acordó nombrar una Comisión Coordinadora Nacional de Mujeres. En el III Congreso Nacional Indígena logró instalarse una Mesa de Mujeres, que en los congresos anteriores no se había considerado (Idem).

Asimismo, en 1997, en la ciudad de Oaxaca, en el marco del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas "*Construyendo nuestra Historia*", con la participación de más de 700 mujeres de alrededor de veinte pueblos indios del país, se realizó el Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, que marcó el momento álgido del proceso. Ahí se constituyó la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI), que agrupa alrededor de 20 pueblos indios, con presencia en los estados de: Chiapas, Michoacán, Morelos, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Oaxaca. La CONAMI ha jugado un papel activo en el movimiento mixto y ha sido relevante en la reflexión y capacitación sobre temas como violencia intrafamiliar, derechos reproductivos, justicia y derechos humanos, identidad y cultura, propiedad intelectual, legislación nacional e internacional. (Idem, p 21).

También en 1997, se celebró en México el II Encuentro Continental de las Mujeres Indígenas de Abya Yala (América), que exigió el respeto de los derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas, a la vez que estableció un Enlace Continental de Mujeres Indígenas que, en coordinación con otras instancias organizó la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas, celebrada en Oaxaca a fines de 2002 con la asistencia de 400 delegadas de 24 países. Los temas abordados fueron: derechos humanos y derechos indígenas; liderazgo y empoderamiento; espiritualidad, educación y cultura; desarrollo y globalización; y género desde la visión de las mujeres indígenas (Idem).

La construcción de la equidad de género desde la diversidad cultural se convierte, por ello, en uno de los principales retos que enfrentan las mujeres indígenas para construir propuestas que les permitan reinventar sus identidades étnicas y de género, redefiniendo el derecho indígena, sin tener que encerrarse en el discurso fijo de la tradición (Sierra, 2009: 75).

Más que una negación de los usos y costumbres, en general las mujeres están buscando su redefinición para incorporar sus demandas en las dinámicas comunitarias. En este proceso, las mujeres están apelando a discursos que legitiman sus reivindicaciones como mujeres indígenas al mismo tiempo que buscan renovar el derecho comunitario (Idem).

## **PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS**

En la construcción de ciudadanía bajo el sistema de usos y costumbres interviene el género como factor limitante. La identidad comunitaria está dada por la posesión comunal de la tierra, por lo que la filiación comunitaria de las mujeres no es directa, como sí lo es para los varones, considerados de facto “jefes de familia”. La participación en el trabajo comunitario (tequio)<sup>14</sup>, la contribución para las festividades, la disponibilidad para el desempeño de cargos y el financiamiento de las mayordomías, son requerimientos obligatorios para poder elegir o ser electo autoridad local. Al decir que las mujeres “no están obligadas” a desempeñar cargos, se justifica su estatus incompleto de ciudadanía (Vázquez, 2011, p 49).

Sin embargo, este esquema general también se ha ido cambiando en los últimos años, ya que existe un ingreso creciente de las mujeres indígenas a los cargos, ya sea como representantes de un marido o pariente emigrado, o como propietarias del cargo en razón de situaciones como la migración masiva masculina o el aumento en la escolaridad de las mujeres jóvenes especialmente (Idem).

También, es importante señalar que si bien en buena parte de las comunidades indígenas no se convocaba a las mujeres a las asambleas, esto ha ido cambiando en los últimos tiempos, como efecto de la migración masculina, de la mayor escolarización de las mujeres de las nuevas generaciones, el conocimiento de las leyes y de la lucha de éstas para tener acceso a los espacios de toma de decisiones en sus comunidades, a pesar de su exclusión del acceso a la tierra, que les impide también ser consideradas jefas de familia o comuneras (Idem).

---

14 Realizar jornadas de trabajo gratuitas para el mantenimiento y construcción de obras públicas como caminos, edificios públicos e iglesias o para la introducción de nuevos servicios como electrificación, agua potable (Zolla, 2011)

## **ACCESO DE LAS MUJERES INDÍGENAS OAXAQUEÑAS A LOS CARGOS QUE CONFORMAN LOS AYUNTAMIENTOS**

En la práctica de los usos y costumbres en las comunidades, los cargos son compartidos con la familia y las mujeres juegan un papel muy importante, los hombres siempre están acompañados de todo el espectro femenino de su familia. Las actividades de orden público en los municipios de jurisdicción indígena no se conciben sin comida abundante para los participantes y su preparación está a cargo de las mujeres.

Esta es una actividad que reconocen todos aquellos a los que se les pregunta por qué las mujeres no participan en la política, responden: “si participan, en las labores propias de su sexo”.

Efectivamente, sin la comida, el acomodamiento, la atención y los servicios necesarios para la supervivencia, las actividades políticas de las comunidades, la organización de las grandes fiestas, ceremonias, rituales u otros servicios no existirían, sin embargo, el valor de estas actividades dentro de la política de las comunidades no es reconocido como un aporte político importante y tampoco significa que ellas tengan oportunidad de realizar esto como parte del sistema de cargos que las podría llevar a la presidencia municipal. El trabajo que realizan no es valorado como un aporte político al sistema de usos y costumbres (Dalton, 2012).

Son varios los fenómenos que han permitido a las mujeres llegar a las presidencias municipales en el estado de Oaxaca, entre los cuales ocupa un lugar importante en los primeros años después de otorgado el derecho al voto para la mujer, la migración, sobre todo en la mixteca oaxaqueña. Otras razones son la violencia y el conflicto en la lucha por el poder dentro del municipio, la profesionalización y, finalmente, la lucha contra la discriminación y por los derechos de las mujeres a una intervención política equitativa (Idem).

Intentando encontrar la cifra de presidentas municipales desde que se aprobó la Constitución de 1917 (en Oaxaca 1921) hasta finales del siglo XX, Margarita Dalton identificó a 25 mujeres que han dirigido municipios en Oaxaca, lo cual nos dice que prácticamente, en la política municipal, la presencia femenina ha sido casi nula en ese nivel. Sin embargo, algunas también han participado en los cabildos como secretarías, tesoreras y regidoras de educación y salud, tareas que se consideran adecuadas para su condición de mujeres.

Un ejemplo muy interesante es el de Macrina Ocampo, ella llegó a ser presidenta de su municipio, por elección de la asamblea de su pueblo en 1986:

Yo llegué a ser presidenta municipal porque la gran mayoría, como el

90% de mis compañeros chinantecos, comuneros, tienen antecedentes penales por defender sus tierras comunales, entonces yo en el 86 no tenía ni un expediente, ni un antecedente penal, no tenía yo ningún enemigo, por eso me lanzaron a la presidencia... y eso me obligó a que yo asumiera el poder a nombre de todos los chinantecos de San Juan Lalana. (Idem).

Del mismo modo, resulta importante mostrar que las mujeres indígenas son aún más excluidas de las presidencias municipales por la vía del derecho consuetudinario que por la vía de partidos políticos.

En 1999 fueron seis municipios por el régimen de partidos y cuatro por el de usos y costumbres gobernados por mujeres. Mientras por partidos políticos las mujeres lograron gobernar en el 3.28% de los municipios en disputa, por usos y costumbres sólo lo hicieron en el 1.2% (Zafra, 2009).

## **ELECCIÓN MUNICIPAL 2002–2005**

A finales de 2001, sólo en 10 de los 570 municipios que eligieron a su autoridad para el período 2002- 2005, las mujeres accedieron al máximo cargo en sus comunidades, cinco de ellas a través de los partidos políticos y cinco de ellas a través de usos y costumbres. De este número, resultaron triunfadoras del PRD tres en: Santiago Jamiltepec, Valerio Trujano y Santo Domingo Petapa. Del PAN una en Huajuapán de León, y del PRI una, también, en San Blas Atempa. De las diez mujeres presidentas, no todas cumplieron el período para el que fueron nombradas, pues cuatro de ellas fueron destituidas. Estas cuatro, coincidentemente, fueron nombradas bajo el sistema consuetudinario y pertenecían a la región Mixteca: San Pedro y San Pablo Tequixtepec, San Pedro Molinos, Santiago Yolomécatl y San Agustín Tlacotepec (Idem).

## **PERÍODO MUNICIPAL 2005-2008**

En el mes de enero de 2005 toman posesión como presidentas municipales ocho mujeres. Esta vez sólo una es nombrada por el sistema de usos y costumbres, en la región mixteca, en la comunidad de San Pedro Yucunama, mientras que por el sistema de partidos lo hacen siete, y los tres partidos más importantes en el estado, PRI, PAN y PRD, colocan a sus militantes (Idem).

## CUADRO 1. MUNICIPIOS GOBERNADOS POR MUJERES, 2002-2005

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta municipal
Santa Catarina Lachatao	Sierra Sur	Concluida	Rosa Hernández	Huajuapam de León	Mixteca	PAN	Concluida	Ramona González
San Pedro y San Pablo Tequixtepec	Mixteca	Inconclusa	Gema Cointa Abigail	San Blas Atempa	Istmo	PRI	Concluida	Agustina Acevedo
San Pedro Molinos	Mixteca	Inconclusa	Herminia Celia López	Santiago Jamiltepec	Costa	PRD	Concluida	Delfina Guzmán
Santiago Yolomecatl	Mixteca	Inconclusa	Tomasa León Tapia	Valerio Trujano	Cañada	PRD	Concluida	Rufina Alfaro Alonso
San Agustín Tlacotepec	Mixteca	Inconclusa	Cecilia Sánchez Castro	Santo Domingo Petapa	Istmo	PRD	Concluida	Sandra Luz Méndez Palomec

Fuente: Zafra (2005).

## CUADRO 2. MUNICIPIOS GOBERNADOS POR MUJERES, 2005-2008

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta municipal
San Pedro Yucunama	Mixteca	Concluida	Francisca Cruz García	San Juan Cacahuatpec	Costa	PRD	Concluida	Cristina Solís Díaz
				Santa María Huazolotitlán	Costa	PRD	Concluida	Isabel Herrera Molina
				San Pedro Pochutla	Istmo	PRI	Concluida	Florencia Aparicio Sánchez
				Santiago Astata	Istmo	PRI	Concluida	Edith Escobar
				Salina Cruz		PRD	Concluida	Carmela Barrera Fermín
				Santa María Camotlán	Mixteca	PRI	Concluida	Isabel María Herrera Ramírez
				San Pablo Huitzo	Valles Centrales	PAN	Concluida	Reyna Constanca Audelo

Fuente: Zafra (2005).

## ELECCIÓN MUNICIPAL 2008-2011

En el proceso electoral de finales de 2007, el número de presidentas municipales aumentó de ocho a catorce. Las mujeres que compitieron bajo el régimen de partidos no rebasaron el número de 25. De las que se registraron, sólo nueve obtuvieron el triunfo. Se desconoce cuántas mujeres figuraron en las listas de las asambleas comunitarias que nombran a sus autoridades bajo el sistema de usos y costumbres; sin embargo, en el registro del Instituto Estatal Electoral (IEE) se dio a conocer en el mes de enero de 2008 que de los 418 municipios de este sistema, tres mujeres habían sido nombradas. A fines de ese año, después de conocer los datos del IEE, se hizo público que el número total de presidentas apenas alcanzó el 2.1% del total de municipios (Idem).

### CUADRO 3. MUNICIPIOS GOBERNADOS POR MUJERES, 2008- 2011

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta municipal
Guelatao de Juárez	Sierra Norte	Concluida	Gloria Rosas Sola	Villa de Etla	Valles Centrales	PRI	Inconclusa	Delia Méndez Ramos
Santa Cruz Acatepec	Cañada	Concluida	Martha Pereda Hernández	San Pedro Huamelula	Istmo	PRI	Concluida	Josafat Zárate Escamilla
Tlaxiatac de Cabrera	Valles Centrales	Concluida	Rafaela Hernández Chávez	Chalcatongo de Hidalgo	Mixteca	PRI	Concluida	Guadalupe Susana Ruíz
				Heroica Ciudad de Huajuapán de León	Mixteca	PRI	Concluida	Martha García Manzanares
				Santo Domingo Tonalá	Mixteca	PRI	Concluida	Ali Martínez Martínez
				Santo Domingo Petapa	Mixteca	PRI	Concluida	Rosa Domínguez Rasgado
				Asunción Ixtaltepec	Istmo	PRD	Concluida	Carol Antonio Altamirano
				Santa María Mixtequilla	Istmo	PRD	Concluida	Araceli Bautista Terán
				Santa María Cortijo		PRD	Concluida	Dulce Vargas Ayona
				Putla Villa de Guerrero	Mixteca	PRD	Concluida	Iraís González Melo
				Santiago Niltepec	Istmo	PRD	Concluida	Porfiria Toledo Sánchez

Fuente: Zafra (2005).



Finalmente, resulta de gran importancia presentar la relación de los cargos en los que fueron electas mujeres como concejales para el periodo 2011- 2013.

#### **CUADRO 4**

### **MUJERES EN EL CABILDO DE MUNICIPIOS REGIDOS POR USOS Y COSTUMBRES, 2011-2013**

<b>CARGOS</b>	<b>PROPIETARIAS</b>	<b>SUPLENTE</b>
PRESIDENTAS MUNICIPALES	7	9
SINDICAS MUNICIPALES	1	1
REGIDOR DE HACIENDA	13	8
REGIDOR DE EDUCACION	24	16
REGIDOR DE SALUD	15	18
REGIDORA DE OBRAS	2	4
REGIDORAS DE ECOLOGÍA	0	2
REGIDORAS DE HIGIENE	1	1
REGIDORA DE SANIDAD	0	1
REGIDORAS DE MERCADO	3	0
REGIDORAS DE TURISMO	2	0
REGIDORAS DE EQUIDAD DE GENERO	1	1
REGIDORA DE CULTURA Y RECREACIÓN	1	0
REGIDORA SEGUNDA	1	0
REGIDORA TERCERO	1	0
REGIDORA CUARTO	1	0
REGIDORA SEXTO	2	3
REGIDORA OCTAVA	1	0
<b>TOTALES :</b>	<b>76</b>	<b>64</b>

Fuente: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres.

La información de los cuadros da cuenta de que existen varios ejemplos de mujeres indígenas que han podido ejercer cargos municipales (regidoras, síndicas o presidentas municipales) tanto por el sistema de partidos, como por el de usos y costumbres, sin embargo aún es muy baja la participación y en los municipios que analizaremos en esta investigación observamos que ninguna mujer ha podido ocupar estos cargos.

Lo anterior resulta ser muy comprensible para el municipio de San Juan Cotzocón, debido a que en él, las mujeres tienen restringidos todos sus derechos políticos al no poder votar ni ser votadas y mucho menos participar en las asambleas comunitarias, sin embargo para el municipio de Santiago Zacatepec, resultaría ser poco comprensible ya que las mujeres están obligadas a prestar servicio comunitario y participan en las asambleas comunitarias.

Esto debiera otorgarles el derecho para contender por un cargo municipal y no únicamente para uno comunitario como ocurre en este municipio.

## LOS MIXES

El estado de Oaxaca, como todos los demás estados de México, está dividido en municipios libres con personalidad jurídica propia, con la facultad de legislación e inspección, siempre con apego a lo prescrito por la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal, para el régimen de gobierno y administración dentro de su jurisdicción. (Kraemer, 2003, p 37)

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, dentro del municipio se encuentran centros de población, el centro donde reside el Gobierno Municipal será la cabecera municipal y las otras se denominan agencias municipales que deben contar con un censo no menor a diez mil habitantes y agencias de policía que deben contar con un mínimo de cinco mil habitantes, las cuales cuentan también con un órgano de gobierno supeditado al municipio (Idem).

El municipio es gobernado por un ayuntamiento que es una asamblea electa por el voto popular directo de los ciudadanos. Está integrado por un presidente municipal que es el responsable directo de la administración pública municipal; un síndico, si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si se tiene más de este número, quienes tendrán la representación legal del Ayuntamiento y el cuerpo de regidores cuyo número varía según el número de habitantes y que en unión de los anteriores delibera, analiza, resuelve y vigila los actos de la administración municipal (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, CIPPEO).

En la mayoría de los municipios mixtes todos los cargos de elección son, como en la época de la Colonia, por un año. Sin embargo algunos municipios han atendido el periodo de permanencia del ayuntamiento durante tres años como lo establece la Ley Orgánica Municipal (Kraemer, 2003).

Las comunidades mixtes se organizan en torno a principios y normas heredadas de los antepasados, que se basan en la concepción del poder como servicio, la propiedad comunal como ente de disfrute colectivo, el tequio o trabajo colectivo como eje del crecimiento comunitario y el sistema de cargos como un espacio de formación permanente para ejercitar el servicio público; las autoridades se eligen en las asambleas, en donde los ciudadanos participan libremente por medio del voto directo, a diferencia de los municipios en los que las autoridades son designadas a través de los partidos políticos (Torres, 2004).

El sistema de cargos es flexible, el número de puestos es variable de una comunidad a otra porque cada una ha ido creando o eliminando cargos de acuerdo a sus necesidades. Por otra parte, el sistema puede adecuarse también al ritmo de crecimiento de la población (Idem).

Dentro de los cargos, estructurados jerárquicamente, destacan el campanero de iglesia, el topil, el alguacil, el policía, el mayor, el síndico, el capitán de banda, el mayordomo, el secretario, el presidente y el alcalde (Idem).

En casi todos los municipios existen los siguientes cargos religiosos:

- Mayordomos
- Fiscales
- Rezadores
- Mayores de Iglesia
- Sacristanes
- Topiles

El número de éstos varía de municipio a municipio. Además, están los nombrados para cada una de las fiestas religiosas. (Nahmad, 2003: 220)

## EL TERRITORIO

### IMAGEN 1 TERRITORIO MIXE



Fuente: Castro (2012).

Los mixes se encuentran ubicados al noreste de la capital del estado de Oaxaca, se componen de cerca de 290 comunidades y localidades asentadas dentro de 19 municipios, ocupando una extensión aproximada de 6,000 kilómetros cuadrados. De estos municipios, Guichicovi nunca formó parte del Distrito Mixe, y Juquila se le separó en 1953, cuando se le adjuntó al Distrito de Yautepec. Por lo tanto, el Distrito Mixe comprende 17 de los citados 19 municipios: Tlahuilottepec, Ayutla, Cacalotepec, Tepantlali, Tepuxtepec, Totontepec, Tamazulapan y Mixistlán, en la parte alta, y Ocoteppec, Atitlán, Alotepec, Juquila Mixe, Camotlán, Zacatepec, Quetzaltepec e Ixcuintepec, en la parte media, y Mazatlán, Cotzocón y Guichicovi, en la parte baja. (Torres, 2004)

En términos de la división política, el territorio mixe limita, al noreste, con Villa Alta; al noroeste, con el Distrito de Choapan y el estado de Veracruz al norte; al sur, con el Distrito de Yautepec, y al sureste, con los Distrito de Tehuantepec y Juchitán (Idem).

Desde 1938, por acuerdo de la Cámara de Diputados del estado, Santiago Zacatepec es la cabecera del distrito mixe. Aunque se reconoce la autoridad admi-

nistrativa de las cabeceras distritales sobre los municipios, políticamente éstos responden directamente al gobernador del estado de Oaxaca, como señala el artículo 115 de la Constitución mexicana de 1917 (Nahmad, 2003: 99).

La población del municipio de San Juan Guichicovi es la más grande con 26 199 habitantes. Le siguen en importancia Cotzocón, Mazatlán, Tlahuitoltepec, Tamazulapan, Ayutla y Totontepec (Idem: 158).

Causa de esto es la inmigración que se ha presentado en los municipios de Guichicovi, Cotzocón y Mazatlán. La población campesina de diversas zonas del estado y del país ha venido a colonizar las tierras de estos municipios, acrecentando así su población. Se trata de ejidos y colonias agrícolas poco poblados. También en estos municipios se han presentado una inmigración interregional de mixes procedentes de Tlahuitoltepec, Zacatepec y Tamazulapan, que podemos considerar como interna (Idem: 196).

La migración de extranjeros o personas procedentes de otras partes de la república es baja, principalmente reducida a los maestros y a algunos empleados estatales, así como a alguna población militar. En el bajo mixe, poblaciones de reciente creación han logrado importantes mejoras debido a que las tierras son de primerísima calidad, y las abundantes cosechas les proporcionan suficiente utilidad económica que los beneficia ampliamente. Los habitantes de estos pueblos ya no son auténticos mixes; son campesinos de Michoacán, Jalisco, Guerrero, Puebla, Veracruz y hasta estados del norte, que fueron a ocupar las mejores tierras de los municipios de San Juan Cotzocón y San Juan Mazatlán, pero están dentro del área de la región mixe, ubicadas en la carretera de Palomares a Tuxtepec (Idem: 198).

Cabe destacar que los mixes presentan diferencias étnicas no sólo con sus vecinos, sino entre ellos mismos. Éstas se manifiestan de una comunidad a otra en la indumentaria, las costumbres, la gastronomía, las actividades económicas y las expresiones artísticas (Torres, 2004).

Durante la Colonia los españoles tuvieron grandes dificultades para penetrar y dominar a los mixes por su fuerte identidad étnica y su capacidad de resistencia, manifiesta desde el periodo precolonial, donde las relaciones entre los pueblos étnicos se manifestaban beligerantes, enfatizando en dichos enfrentamientos su unidad social y lingüística (Nahmad, 2003: 59).

Los mixes a lo largo de su historia han luchado por preservar su propia identidad y autonomía frente a otros grupos étnicos del estado de Oaxaca y frente a la sociedad nacional hegemónica.

## MUNICIPIO SAN JUAN COTZOCÓN

San Juan Cotzocón colinda al norte con Santiago Yaveo, al sur con San Juan Mazatlán, al suroeste con San Lucas Camotlán, San Miguel Quetaltepec, Santa María Alotepec, al oeste con Santiago Zacatepec, al este con Matías Romero. La principal localidad es la Agencia Municipal de María Lombardo de Caso. (INAFED, 2010).

Los habitantes del municipio se emplean en la ganadería y agricultura. Otra fuente de empleo ha sido la venta de servicios como transportistas, comerciantes, restauranteros y artesanos. En el municipio, las actividades económicas más importantes son: la ganadería bovina, en segundo lugar se tiene la producción de café; la tercera actividad es la producción de maíz; la cuarta actividad es la producción de cítricos y finalmente la quinta actividad es el aprovechamiento forestal. (Plan Municipal de Desarrollo Sustentable, 2008- 2010).

Los candidatos tienen que haber pasado por una serie de cargos tradicionales religiosos y civiles para ser autoridades municipales: primero deben ocupar los cargos de policías, miembros de la Asociación de Padres de Familia, topiles de iglesia, músicos y miembros de Bienes Comunales. Si además tienen buen comportamiento, se le conceden cargos más importantes, como los de síndicos o alcaldes. (Nahmad).

La elección de las autoridades municipales se realiza cada año en el mes de noviembre, tomando posesión el 1° de enero.

Los cargos políticos en la cabecera municipal son:

- A. Presidente municipal y un suplente.
- B. Alcalde único constitucional (cumple funciones de juez) y dos suplentes.
- C. Síndico municipal y dos suplentes.
- D. Regidor primero y dos suplentes.
- E. Tesorero municipal.
- F. Mayor de vara (en orden jerárquico, primero, segundo, tercero y cuarto).
- G. Teniente (en orden jerárquico, primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto).
- H. Topiles (doce en total sin ninguna categoría, sólo cumplen las indicaciones de las autoridades superiores)
- I. Secretario municipal (dos, uno para el presidente municipal y el otro

para el síndico y el alcalde constitucional, sin ninguna categoría, sólo indica que es el inicio de sus servicios o bien como topilillo, lo único que los caracteriza es que saben leer y escribir). Su función es redactar documentos que sugieren las autoridades mencionadas, así como el cuidado del archivo del municipio (Nahmad).

## **MUNICIPIO SANTIAGO ZACATEPEC**

Pertenece al Distrito Administrativo y político Mixe, colinda al norte con el municipio de Santiago Choapam y San Juan Comaltepec; al sur con Santa María Alotepec, Santiago Atitlán y Santa María Tlahuitoltepec; al oeste con Totontepec Villa de Morelos y al este con San Juan Cotzocón. (INAFED, 2010)

Existe un rasgo cultural que tiene que ver con el trabajo, las formas tradicionales de ayuda mutua, sobre todo la “mano vuelta” y el “tequio”. El primero genera reciprocidad en el trabajo agrícola y se da principalmente entre las familias. El segundo generalmente se efectúa en la realización de actividades y de obras comunitarias de beneficio social (Plan Municipal de Desarrollo 2011- 2013).

El gobierno municipal conserva la modalidad de usos y costumbres en su sistema de elección en el cual el órgano máximo de representación y de toma de decisiones es la Asamblea General de Ciudadanos. Para elegir a las autoridades, se convoca a una asamblea de ciudadanos dos meses antes del término del ejercicio, en el cual se nombra al cabildo municipal (cada año y medio). Las personas que son nombradas deben haber pasado por cargos de: policía municipal, topil, mayores de vara, regidor suplente y fiscal (Idem).

Los Concejales que conforman el Cabildo Municipal son:

- Presidente Municipal
- Síndico Municipal
- Regidor de Educación
- Regidor de Hacienda
- Regidor de Salud
- Regidor de Obras
- Regidor de Deporte y Cultura

Además se cuenta con las siguientes áreas en apoyo a la gestión que realiza el

cabildo: Secretario Municipal, Alcalde Municipal, Tesorería Municipal y Responsable de Obras (Idem).

El principal potencial del municipio se encuentra en el cultivo y producción de café. La actividad principal de mano de obra es la de jornalero agrícola, entre otros se encuentran empleados como: docentes, administrativos y albañiles.

## **PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN SAN JUAN COTZOCÓN**

La situación imperante en cuanto a la participación política de las mujeres en Cotzocón es la siguiente: aún no pueden asistir a las Asambleas comunitarias.

La artesana Mariela Victoria Inocente Hernández expresa,

Nosotras no podemos entrar a las reuniones que hacen los hombres, no podemos participar y no podemos integrarnos ahí. Tal vez sea por el machismo, porque dicen ellos que las mujeres nada más van a hablar, a gritar, a regañar.<sup>15</sup>

Por su parte Emilia Espiridión Martínez, ama de casa y artesana también, dice que “Las mujeres no participan en las Asambleas porque dicen que no tienen derecho a opinar, a decidir”<sup>16</sup>

Mientras que al entrevistar a Martha Toribio Vicente, de las mismas profesiones, mantiene que “Esto viene de los ancestros, las mujeres no pueden participar, no pueden votar, no pueden elegir a un integrante para autoridad”.<sup>17</sup>

Asimismo, las mujeres casadas no pueden prestar servicio comunitario en ningún comité, ellas sólo apoyan a su esposo para la realización de los cargos, como en el caso de Martha Toribio Vicente quien realizó el cargo de mayordomía junto a su esposo, “[S]on los hombres a los que nombran, nosotras estamos ahí porque somos la esposa y tenemos que enfrentar juntos el cargo.”<sup>18</sup>

Mariela Victoria Inocente Hernández, sostiene,

Nosotras trabajamos más que ellos, preparamos toda la comida y atendemos; pero eso tampoco ellos lo toman en cuenta, porque atender a la banda pues le toca al marido y para eso está la mujer no más, pero el

15 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

16 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 23 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

17 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 25 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

18 Idem



cargo, el compromiso es del hombre no de la mujer.<sup>19</sup>

De nuevo con Emilia Espiridión Martínez, quien nos dice “[L]as mujeres que sus esposos están en el palacio municipal, también hacen la comida y le sirven a los de la banda y a los que llegan”<sup>20</sup>

Al Entrevistar a Hortensia Nicolás Toribio, artesana, dice que “Si el marido tiene cargo apoyamos con lo que hacemos las mujeres, cocinar, limpiar, servir”.<sup>21</sup>

Del mismo modo, las mujeres solteras, viudas o divorciadas son elegidas como capitanas de la banda durante las fiestas para la preparación de los alimentos y atender a las bandas de música ya que no tienen a un hombre que provea las aportaciones que les corresponde como familia.

[E]n Cotzocón, en mayo hay una fiestecita que hacen en el 10 de mayo a la virgen de Guadalupe, ahí si dan de comer a la banda las mujeres que sí ya están divorciadas, que ya se le murieron sus esposos o las madres solteras. A ellas sí las nombran como capitana de la banda, pero nada más en esa festividad y nada más a las mujeres que ya se les murió el marido o que ya están dejadas, para dar de comer a la banda. Pero a nosotras que tenemos marido pues no, el marido es el que responde de todo el compromiso<sup>22</sup>

[E]n la comunidad nos nombran quienes somos madres solteras, ahí nos mandan a trabajar, a hacer una comisión porque no tenemos a nadie que pueda dar un aporte de la fiesta; ayudar en la cocina, estar ahí de cocinera.<sup>23</sup>

La justificación de los comuneros para que las mujeres no tengan la titularidad de los cargos es que no realizan tequio<sup>24</sup> y no pagan sus cuotas por los servicios que utilizan como la atención en el centro de salud, a pesar de que la mayoría no perciben ningún ingreso, ya que en la comunidad hasta el momento no es permitido recibir apoyos económicos del gobierno federal.

19 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

20 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 23 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

21 Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 25 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

22 Entrevista con Mariela Victoria Inocente Hernández. Realizada por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

23 Entrevista con Emilia Espiridión Martínez. Realizada por Tracy Patrón Sánchez el 23 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

24 El tequio que realizan los comuneros actualmente consiste en limpiar las colindancias para delimitar las fronteras con otros municipios.

[L]o primero que nos dicen es que tenemos que hacer tequio, que tenemos que ir a las colindancias, que tenemos que ir a abrir el camino y pues como las mujeres pues no podemos pues ya nos quedamos calladas, ya nos quedamos ahí, no podemos hacer nada.<sup>25</sup>

## **PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN SANTIAGO ZACATEPEC**

La situación imperante de las mujeres en Zacatepec, es la siguiente:

Las mujeres pueden participar en las asambleas comunitarias para la elección de las autoridades municipales a través de su voto.

[E]n Zacatepec apenas a partir de 1998 empezaron a participar las mujeres a raíz de un problema interno, en donde el pueblo se dividió en dos bandos por el cacicazgo que existía en ese entonces; por eso en la rebelión, el argumento fue la libertad y se defendió que las mujeres pudieran participar igual que los hombres para hablar y votar en las asambleas.<sup>26</sup>

Asimismo, la mayoría de las mujeres inician dando servicio comunitario en los comités de las escuelas o del comedor comunitario porque sus hijos reciben educación y posteriormente pasan al comité del centro de salud. A pesar de que las autoridades dicen que este servicio también es tomado en cuenta para que las mujeres pueden ejercer cargos municipales, no tiene la misma valía que el que realizan los hombres, al no ser tomadas en cuenta de la misma manera.

[E]l trabajo de las mujeres en los comités no tiene ningún valor, si un hombre es topil o tiene otros cargos, sí lo toman en cuenta para el cabildo, pero lo que hace la mujer no. La mujer tiene la obligación de servir en los comités, porque tiene hijos en la escuela o porque reciben servicios del centro de salud, pero no tiene valor, como el trabajo de los hombres.<sup>27</sup>

25 Entrevista con Mariela Victoria Inocente Hernández. Realizada por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

26 Entrevista con Huberto Santos, secretario municipal de Zacatepec. Realizada por Tracy Patrón Sánchez el 28 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

27 Entrevista con Karina Sánchez, empleada de una papelería en Zacatepec. Realizada por Tracy Patrón Sánchez el 17 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Martha Cruz, directora de la Instancia Municipal de la Mujer, expresa:

[A]parentemente el trabajo de las mujeres si es tomado en cuenta, pero en la realidad no, porque ellos tienen sus escalas que siguen y en las mujeres no, que sí está entre comillas, que sí se puede, pero pues eso queda en las palabras.<sup>28</sup>

Del mismo modo las esposas de los hombres que tienen cargos municipales tienen la obligación de apoyarlos a través de la preparación de la comida y el aco-  
modamiento y la limpieza, precisamente por ser sus compañeras. Sin embargo son ellos los que escalan en el sistema de cargos.

## CONCLUSIONES

El hecho de que las mujeres indígenas de Zacatepec, tengan la posibilidad de ejercer cargos comunitarios, no les garantiza que puedan ocupar cargos municipales debido a que de manera muy similar a las mujeres de Cotzocón, realizan trabajos que culturalmente son designados para el espectro femenino, es decir, limpiar las instalaciones de las escuelas o el centro de salud y cocinar en los comedores comunitarios.

Las cuales son actividades que los hombres consideran como parte de las obligaciones que tienen las mujeres y no como un aporte al desarrollo de la vida comunitaria; tales tareas generan que ellas se percaten de las necesidades que tienen los habitantes y por lo tanto podrían gestionar los apoyos al ejercer cargos comunitarios.

Sin embargo, la realidad es que no les es tomado en cuenta el trabajo que desempeñan durante el tiempo que dura su esposo en el cargo; la preparación de los alimentos para que la fiesta se lleve a cabo, para que los niños en edad escolar se alimenten todos los días en los comedores o para que los esposos e hijos varones se lleven comida para la realización del tequio.

Las dos principales limitantes que mujeres de Cotzocón ponen en consideración para integrarse a la participación política de su comunidad son la falta de experiencia en el desempeño y toma de decisiones en los cargos comunitarios y la escolaridad para hacer valer sus intereses

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada por Tracy Patrón Sánchez el 19 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Las limitantes que encuentran las mujeres de Zacatepec son el temor para enfrentarse a los hombres de la comunidad, la falta de solidaridad entre ellas mismas para comenzar a impulsarse y que el voto de las mujeres en su mayoría sea para una mujer, la falta de valor, tomar la palabra durante las asambleas, falta de empoderamiento, tomar decisiones propias y darse a conocer a través del servicio comunitario.

Por lo que si las mujeres no hacen a un lado sus temores y no muestran interés en dar a conocer ideas propositivas para su comunidad, que tienen carácter para dirigir y sobre todo que realmente tienen el deseo de participar en la toma de decisiones y apoyarse mutuamente, seguirán sin ser vistas y escuchadas para los asuntos concernientes a la comunidad.

Aunado a esto, para que las mujeres puedan y deseen participar en el ámbito de lo público, debe considerarse que existan los medios para desarrollar su potencial.

Tienen que existir condiciones propicias para que puedan cumplir con los cargos comunitarios, ya que además del cargo, las mujeres de ambos municipios tienen que desempeñar tareas domésticas, tal como dejar lista la comida para el esposo y los hijos, limpiar, lavar, revisar que hace falta en el hogar, etc., si a esto se agrega que no desempeñan ninguna actividad remunerada, el panorama se complica.

Por poner un ejemplo de la situación imperante, las docentes que han ocupado presidencias municipales u otros cargos dentro del cabildo, han tenido las condiciones propicias para cumplir con sus actividades, debido a que ellas conservan su salario que les sirve para sostener su hogar y pagarle a una empleada doméstica que se encarga de las tareas de la casa y del cuidado de los hijos o en otros casos se trata de mujeres jubiladas que sólo necesitan apoyo para realizar las tareas domésticas.

En la mayoría de los casos no es que las mujeres rechacen participar en la vida política de su comunidad, sino que no existen las condiciones necesarias para llevarlo a cabo.

## FUENTES CONSULTADAS

Anaya, A. (2006) *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Edit. Plaza y Valdés.

Barrera, D. y Alejandra, M. (Coords.) (1998) *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*. México: COLMEX.

- Bonfil, P. y Elvia, M. (Coords.) (2003) *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*. México: Edit. Colección Mujeres Indígenas.
- Castro Bizarrete M, (2012). Mixes [Mensaje en un blog]. Recuperado de: [tahuyakimixes.blogspot.mx](http://tahuyakimixes.blogspot.mx)
- Dalton, M. (2012) *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Espinosa, G. (2009) *Movimientos de mujeres indígenas y populares en México: Encuentros y desencuentros con la izquierda y el feminismo*. México: UAM Xochimilco.
- Hernández, Aida. (2000) *Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico: Las mujeres indígenas y sus demandas de género*. México: UAM Xochimilco.
- Hernández, Jorge y Víctor, J. (2007) *Dilemas de la Institución Municipal: Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Edit. Porrúa.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres. México
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010) *Censo de Población y Vivienda. México*.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2005) *Enciclopedia de los Municipios de México*. México: SEGOB.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2010) *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*. México: SEGOB
- Kraemer, G. (2003) *Autonomía Indígena Región Mixe. Relaciones de poder y cultura política*. México: Edit. Plaza y Valdés.
- Nahmad, S. (2010) “Aspectos de la subregión mixe del istmo de Tehuantepec. Las formas de gobierno indígena en tres municipios mixes del istmo de Tehuantepec, Oaxaca” en *Aproximaciones a la región del istmo diversidad multiétnica y socioeconómica en una región estratégica para el país*, Salomón Nahmad, Margarita Dalton y Abraham Nahón (Coords.) CIESAS-Secretaría de las Culturas del Gobierno de Oaxaca-CONACULTA, pag. 91-109.
- Nahmad, S. (2003) *Fronteras étnicas. Análisis y Diagnóstico de dos sistemas de desarrollo: Proyecto Nacional vs Proyecto étnico: El caso de los Ayuuk (mixes) de Oaxaca*. México: CIESAS.

- Organización de las Naciones Unidas (2009) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- Plan Municipal de Desarrollo Sustentable 2008- 2010 de San Juan Cotzocón*. Recuperado de: [https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion\\_publica/pmds/08\\_10/207.pdf](https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/207.pdf)
- Plan Municipal de Desarrollo 2011- 2013 de Santiago Zacatepec*. Recuperado de: [https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion\\_publica/pmds/11\\_13/502.pdf](https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/502.pdf)
- Recondo, D. (2013) *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Sierra, M. (2009) *Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos*. México: UAM Xochimilco.
- Torres, Gustavo. (2004) *Mixes. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Vázquez, V. (2011) *Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca*. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Vázquez, V. (2011) *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca. 1996- 2010*. México: Edit. Porrúa.
- Zafra, G. (2005). “Usos y costumbres desde el género en los gobiernos locales”. En Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal, Servicios para una Educación Alternativa A.C., Oaxaca, México
- Zafra, G. (2009) “Por la ley o la costumbre: Obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano” en Juan, V. y Katya, S. (coords.). *Derecho y Sociedad en Oaxaca Indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*. Washington, DC: Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Zolla, C. y Emiliano, Z. (2011) *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas*. México: UNAM.

## **LEGISLACION CONSULTADA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

## **ENTREVISTAS**

Entrevista con Martha Cruz, directora de la Instancia Municipal de la Mujer en Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 19 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Entrevista con María Manuela Rodríguez, auxiliar administrativa de la supervisión escolar de Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 17 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Entrevista con Gloria Ortega, maestra jubilada de Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 15 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Entrevista con Olga Arenas, se dedica a la venta de comida en Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 16 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.

Entrevista con Mariela Victoria Inocente Hernández, oriunda de Cotzocón, se dedica a realizar artesanías, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 18 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

Entrevista con Emilia Espiridión, oriunda de Cotzocón, ama de casa y se dedica a realizar artesanías, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 23 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

Entrevista con Martha Toribio Vicente, artesana y ama de casa de Cotzocón, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 25 de noviembre de 2014 en Oaxaca, Oaxaca.

Entrevista con Huberto Santos, secretario municipal de Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 28 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec,

Oaxaca.

Entrevista con Karina Sánchez, empleada de una papelería en Zacatepec, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 17 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca

Entrevista con Martha Cruz, directora de la Instancia Municipal de la Mujer, hecha por Tracy Patrón Sánchez el 19 de octubre de 2014 en Santiago Zacatepec, Oaxaca.



---

# **AVANCES DE INVESTIGACIÓN**

---

# **PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE: SU IMPLICANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL**

## **BUDGET PLANNING IN COSTA RICAN PUBLIC ADMINISTRATION: IT'S IMPLICATION IN NATIONAL DEVELOPMENT**

**Rolando Bolaños Garita**  
rbolanos@uned.ac.cr

Costarricense, Doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED), Docente en la UNED, Director Administrativo Financiero de Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), Redactor Jefe de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública Números 6 y 7 de 2010, patrocinada por INAP-CEDDET de España.

Recibido 6/8/2014 – Aceptado 25/5/2015

### **RESUMEN**

Las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que perfilan y condicionan la planificación presupuestaria costarricense, entendida esta última como el alineamiento de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo y a sus desagregaciones de segundo, tercer y cuarto grado; se constituyen en toda una panoplia que debe ser de conocimiento total por parte de las instancias del Poder Ejecutivo, empezando con el Presidente de la República (máximo administrador y gobernante nacional) y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, hasta llegar a los encargados de Programas Presupuestarios. De igual manera, debe ser comprendida por el Poder Legislativo en todo su espectro (Plenario Legislativo, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, así como la Contraloría General de la República), con el objetivo de ejercer un adecuado control político-administrativo sobre el uso del que están siendo sujetos los limitados recursos públicos.

**Palabras clave:** desarrollo nacional, dirección gubernativa, control político-administrativo, presupuestos públicos.

## ABSTRACT

The political, legal, administrative and conceptual dimensions that shape and determine budget planning in Costa Rica, understood as the alignment of public budgets to National Development Plan and their breakdowns of second, third and fourth grade; constitute a whole range to be fully aware of Executive, starting with the President (maximum administrator and national ruler) and the Ministers of National Planning and Economic Policy, Finance and makers reach Budgetary Programs as well. Similarly, it should be understood by the Legislature (Legislative Assembly, Standing Committee on Financial Affairs, Commission of Control of Public Expenditure and Income, and Republic's Comptroller General), in order to exercise appropriate political and administrative control over use of public resources.

**Key words:** national planning, governmental direction, administrative-political control, public budgets.

## INTRODUCCIÓN

A raíz de nuestros estudios doctorales en la Universidad Estatal a Distancia (UNED), procedimos a realizar una investigación sobre la planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense y su implicancia en el desarrollo nacional. Nuestra motivación para ello es variopinta, considerando no solo la necesidad de satisfacer el requisito académico que sustenta una investigación de posgrado, sino también buscando generar un aporte tangible al mejor accionar gubernativo, el cual debe estar totalmente focalizado hacia la satisfacción de las necesidades poblacionales y a las oportunidades del desarrollo, sea en el campo educativo, de salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, etc.

Nuestro de campo de acción laboral e investigativo siempre ha estado referido al aparato estatal en aspectos de carácter teórico-funcional y jurídico-administrativo; por eso, con esta investigación también buscamos fortalecer ese espíritu de auscultación sobre la cosa pública, añadiéndole datos actualizados sobre el desempeño presupuestario, los cuales esperamos sean de utilidad para

potenciar la reflexión sobre el curso de acción que están tomando dichos recursos para materializar el desarrollo nacional. Dicha investigación fue aprobada por el Tribunal Examinador, en defensa del día 11 de febrero de 2014.

## **ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La capacidad de gestión de la Administración Pública costarricense se encuentra indefectiblemente relacionada con los recursos económicos y presupuestarios con que se cuenta. Esta máxima tiene su principal asidero en lo establecido en el párrafo primero del artículo 180 de la Constitución Política que señala:

“El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado”

A partir de dicho artículo deviene todo un esfuerzo articulado y coherente de acción estatal, mediante el cual se logren visualizar no solo las acciones estratégicas que permitirán la concreción de las necesidades del país, sino también la serie de instrumentos y acciones de planificación, organización, dirección, control y evaluación, que serán los canales de acción específicos para el cumplimiento de tales necesidades.

En razón de lo anterior, podemos visualizar en el panorama político-administrativo costarricense, una gama de normas (Leyes, Reglamentos, Lineamientos Técnicos, etc.) dirigidas a lograr la acción cohesionada y articulada de las instituciones administrativas públicas en pos del desarrollo nacional.

Así, tenemos en primera instancia la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, la cual ha entronizado todo un sistema de acción administrativo-financiero que permite encauzar claramente no solo la gestión presupuestaria de las instancias públicas, sino también la rendición de cuentas e incluso la aplicación de sanciones administrativas a funcionarios públicos en razón del incumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que concebimos como el instrumento técnico-político por excelencia que permite al Presidente de la República guiar el accionar gubernamental bajo un enfoque sistémico.

De igual forma, se cuenta, dentro del andamiaje jurídico-administrativo, con la Ley de Planificación Nacional 5525, que desde su promulgación en 1974 sentó las bases para la planificación administrativa pública, de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el Presidente en materia de planificación

nacional. En el caso de las instituciones autónomas, estas se encuentran sujetas a las directrices de carácter general dictadas por dicho Poder igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido incluso por la Sala Constitucional mediante diversas Resoluciones (3309-94, 6345-97 y 2002-12019). Lo anterior no podría ser de otra forma, ya que en su defecto se podría incurrir en un accionar de las mismas, disperso y desarticulado, y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido.

Al lograr enlazar la Ley 8131 y la Ley 5525, se despliega todo un mega sistema de planificación, ejecución, control y evaluación económico-presupuestario a nivel de casi todo el aparato estatal, exceptuando a las Municipalidades, Caja Costarricense del Seguro Social y a las Universidades Estatales, ya que éstas solamente les aplican los principios establecidos en la primera de dichas normas, así como el régimen de responsabilidades estipulado y, finalmente, les obliga a proporcionar la información que requiera el Ministerio de Hacienda para sus estudios.

La ley para el equilibrio financiero establece una serie de pautas en materia presupuestaria y de ligamen Plan-Presupuesto, así como de estructura programática y de reordenamiento hacendario que deben indefectiblemente enlazarse con las dos anteriores.

Concatenado con lo anterior, debe rescatarse la Ley General de la Administración Pública 6227, la cual ha constituido un instrumento jurídico de gran valía para cerrar el círculo de acción estatal presupuestaria unificada, según la capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir la acción estatal a través de directrices, pudiendo establecer a las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, las *Metas y Tipos de Medios* que en materia de presupuestos públicos permitan la consecución del desarrollo nacional; nuevamente, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, verbigracia, tómense en cuenta los artículos 26, 27, 98, 99 y 100 de aquella norma.

Como podrá notarse hasta este punto, la serie de normas indicadas brindan una plataforma de acción que pareciera a todas luces unificada, dando potestades al Poder Ejecutivo (Presidente de la República y los ministros que correspondan), para encauzar la serie de planes, programas y proyectos implementados por las instituciones públicas, en aquellos campos que resulten indispensables para consolidar el desarrollo nacional, por ejemplo, en el ámbito social, económico, agrícola, educativo, de infraestructura vial, aérea o portuaria, de derechos humanos, etc. Todo lo anterior a través de una administración presupuestaria articulada y transparente, pero, sobre todo, cohesionada con el PND, tal y como ha sido expuesto supra.

No obstante lo anterior, también se logra visualizar que a pesar de que al Poder Ejecutivo se le ha brindado o dispuesto de todo un arsenal jurídico, el cual le permite establecer instrumentos técnico-administrativos (Decretos, Acuerdos, Directrices, Lineamientos, Circulares, etc.) que permitan consolidar una gestión administrativo-presupuestaria articulada y encauzada al logro de la mejor calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país, aún pareciera que las instituciones cubiertas bajo el alero de las leyes de marras no logran operacionalizar adecuadamente un esquema administrativo que logre un comprobado apego al mejor desarrollo nacional. Aunado a lo anterior, aún se cuenta con preceptos que pudieran considerarse segregados, refiriéndonos a los Programas Presupuestarios adscritos a los ministerios de Gobierno, los cuales constituyen estructuras cuasi-independientes dentro de un conglomerado mayor, que en gran cantidad de ocasiones funcionan en forma desperdigada, ajena a los parámetros de acción que pudiera dictar el Presidente de la República y el Ministro respectivo.

No queda claro el esquema articulador empleado por el Poder Ejecutivo para cohesionar tanto a los entes ministeriales en todo su espectro (incluidos Programas Presupuestarios), como a las instituciones descentralizadas del respectivo Sector. Valga acotar que parece diluirse la mejor orquestación de los planes, programas, proyectos y recursos públicos a nivel de Sectores de actividad administrativa por los cuales los Ministros pueden (y deben), en calidad de Rectores de Sector, plasmar acciones de dirección gubernativa más acordes con el contexto del Sector respectivo.

Tampoco se vislumbran instrumentos de dirección gubernativa para orquestar las mejores estrategias de acción administrativa pública que permitan formular, ejecutar, controlar y evaluar logros sostenidos a nivel de Regiones de desarrollo, donde se particularicen las necesidades de aquellas comunidades que aglutina cada Región, las cuales por razones de contexto socio-demográfico, económico, agroalimentario u otro, pueden diferir diametralmente entre cada una de ellas y es obligación de cada institución pública realizar todos los esfuerzos posibles según su rango de acción para solventar tales necesidades. Todo lo anterior, además de lo dispuesto en las normas referenciadas en líneas precedentes.

## **EL ENCUADRE INVESTIGATIVO**

### **a) La hipótesis de trabajo**

Existe una disfuncionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, la cual no permite concretar una óptima

planificación presupuestaria pública y un mejor desarrollo nacional a través del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

### **b) Los objetivos generales**

Elaborar un diagnóstico que permita identificar la vinculación de la planificación presupuestaria al Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas. —Diagnóstico—

Analizar las dimensiones que vinculan la planificación presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo (administrativa, conceptual, política y jurídica), a fin de identificar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos inherentes a esa vinculación. —Investigación—

Diseñar y proponer un modelo integral de planificación presupuestaria que incida directa y positivamente en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. —Propositivo—

### **c) Los objetivos específicos**

Analizar el aporte del Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Analizar el aporte de MIDEPLAN para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Plantear los instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa que emplea actualmente el Poder Ejecutivo para orquestar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas a través de sus presupuestos, buscando lograr un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Analizar cuál es la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

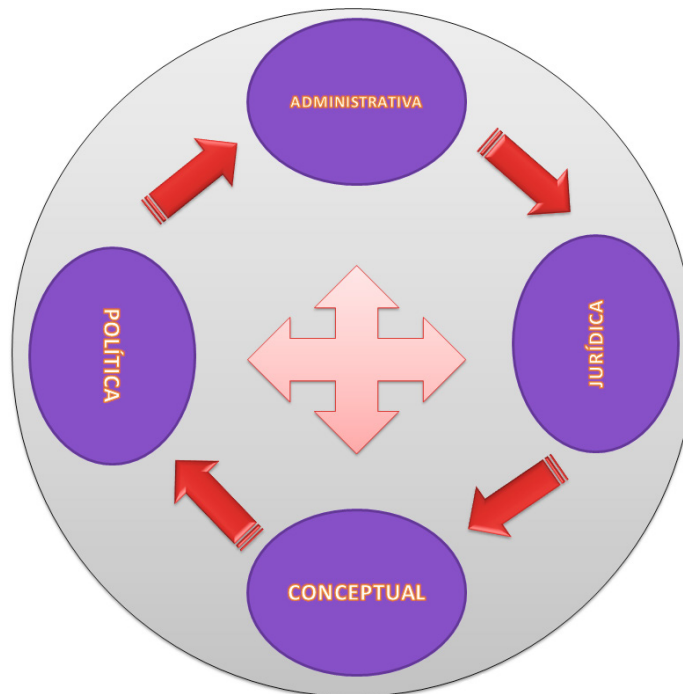
Propiciar la implementación de un modelo integral de planificación presupuestaria a nivel de la Administración Pública costarricense, presentando el mismo a los cuadros político-gerenciales entrevistados mediante la presente investigación. —Propositivo—

## ALGUNAS CONSIDERACIONES DIAGNÓSTICAS

Considerando la extensión de la investigación llevada a cabo, el presente aporte presenta algunos datos relativos al primer y segundo objetivo general.

Ahora bien, referirse a las dimensiones que condicionan la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, conlleva primero a aclarar la inexorable interrelación entre todas ellas, ya que constituyen un andamiaje que sustenta, articula y da coherencia al desarrollo nacional y a la mejor consecución de acciones administrativas para solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran. Esta interrelación es en nuestro criterio irrompible, considerando que una condiciona a las otras.

### ESQUEMA 1: Interrelación entre dimensiones



Fuente: Elaboración propia.



### a) Dimensión Política

Siguiendo la tesis de Meoño Segura (2011a, p. 118), la dimensión política la concebimos a partir de que el Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, e inicia el proceso de modelización del desarrollo nacional, trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones, hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

Entonces, esa dimensión dimana, según nuestro discernimiento, de la misma Constitución Política, la cual asigna deberes y atribuciones al Poder Ejecutivo, sobre todo para la mejor conducción de todo el Sistema de Administración Pública hacia el desarrollo nacional; precisamente, serían los artículos 50 y 140 incisos 3), 8), 18) los cuales activan esa potestad.

Posteriormente, debemos referirnos a la Ley de Planificación Nacional 5525, a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) 8131, la Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público 6955, la Ley General de Administración Pública (LGAP) 6227 y, si se quiere, la Ley de Contratación Administrativa 7494 (LCA).

La primera: 5525, da fundamento al Sistema Nacional de Planificación y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN, el cual previo a la reforma generada a esa norma en el año 1984, contenía al departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas, por lo cual se preveía y se legalizaba en cierta forma el ligamen Plan-Presupuesto, o sea, se buscaba materializar una efectiva planificación presupuestaria.

Precisamente, es la Ley 5525 la que genera la capacidad de dirección y planificación a nivel regional en Costa Rica, buscando canalizar los recursos humanos, técnicos y financieros de orden público, hacia las necesidades poblacionales de cada región del país, en tanto que cada una, conforme sus elementos contextuales, tendrá aquellas que la particularicen: infraestructura vial, desarrollo agroalimentario, salud, etc.

Lo anterior permite entrever que es por medio de la norma de cita que se da sustento al término Regionalización, como mecanismo para abordar segregativamente las carencias comunales que terminarán generando acciones estratégicas por medio del modelo planificador diseñado a la luz de esta investigación.

Por su parte, la Ley 6227 da pie a dos factores determinantes en materia de planificación presupuestaria: 1) la segregación de acciones administrativas a fin de encauzar los objetivos, deberes y responsabilidades de cada institución pública de acuerdo con su *Actividad*<sup>l</sup>, o sea, lograr la Sectorialización administrativa; 2)

ordenar el accionar de todo el Sistema de Administración Pública y encauzarlo hacia el desarrollo nacional a través de las fases de dirección y planificación global/nacional, regional y sectorial, todo esto a través de la generación de instrumentos de dirección gubernativa denominados directrices.

Es a través de los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 y 2 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), como se legitima esa capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir a las instituciones públicas, sean de la Administración Central y Descentralizada, principalmente, y como se indicó antes, a través de la emisión de directrices según el artículo 99 indicado, e imponiendo las Metas y Tipos de Medios que, con base en la planificación nacional, mejor resulten para el cumplimiento de la misma.

En lo relativo a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.(LAFRPP), es esta la que finalmente termina de aclarar la actuación de las instituciones públicas en razón del desarrollo nacional dictado por el Presidente de la República por medio del PND vía presupuestos públicos, y el papel que juegan los jefes de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda como responsables de lograr la articulación de lo hasta aquí señalado, en fiel apego a las responsabilidades asignadas a los sistemas administrativos de los cuales son responsables: Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, respectivamente.

Todo lo anterior obliga a abordar conexivamente las tres normas anteriores para comprender la forma de cómo lograr la activación, el funcionamiento sinérgico y el cumplimiento del modelo planificador que se presenta como parte de las propuestas de esta investigación, el cual aglutina las capacidades del Poder Ejecutivo ya plasmadas en la normativa vigente.

Entonces, la dimensión política que logra esa vinculación entre el presupuesto público y el PND vigente, se resume en esa responsabilidad y atribución del Poder Ejecutivo de lograr la dirección política del macro Sistema de Administración Pública en todo su conglomerado (Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera incluidos), enrumbando a éste hacia el desarrollo nacional por medio de los mecanismos y elementos que son partes coyunturales de las dimensiones administrativa, jurídica y conceptual, y que se especificarán en lo siguiente.

### **b) Dimensión Jurídica**

Esta dimensión la concebimos como la forma en que se ha dado rango legal a aquellas iniciativas de corte y aplicación administrativa, y nos explicamos mejor. Se debe considerar el principio de legalidad conceptualizado por Miguel Ángel

Rodríguez (1993), el cual señala que las instancias administrativas públicas, concebidas por él como el Estado en términos amplios, sólo pueden realizar aquellos cometidos que se les han encomendado, y sólo pueden efectuarlos a través de los órganos especiales a los cuales se les haya conferido su realización; esto puede lograrse por medio de la emisión de leyes y de aquellas otras normas de menor rango desprendidas de las primeras.

Esto es así porque nuestra Constitución Política en su artículo 11 lo establece, y el artículo 11 de la LGAP lo enfatiza y amplía. Es parte del también llamado Estado de Derecho, conceptuado por Pacheco (2007, p.183).

Desde esa premisa, la dimensión jurídica que obliga y logra esa vinculación entre el presupuesto público y el PND, se cristaliza por medio de la emisión de normas, principalmente: Decretos, Acuerdos y Directrices, que pasan a formar parte del arsenal jurídico que permite la dirección política del Poder Ejecutivo hacia la totalidad del Sistema de Administración Pública.

Cuando esto no se comprende, o sea, no se abordan conexivamente las leyes vigentes que dan sustento y fuerza a la vinculación de referencia, primero a través de la sincronía e interrelación sinérgica que debe existir entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, y posteriormente por medio del empleo que los jefes de éstos junto con el Presidente de la República dan a los instrumentos normativos que encauzan el desempeño de las instituciones públicas por medio de la planificación presupuestaria, ocurre finalmente una suerte de tinglado de todo tipo: jurídico, presupuestario y sobre todo administrativo.

El tinglado jurídico lo consideramos en razón de que la emisión de instrumentos normativos poco direccionados para lograr la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND es incurrir en la erraticidad jurídica, disponiendo la emisión de toda una gama de normas que al fin y al cabo poco o nada agregan para materializar dicha vinculación; entonces, únicamente se inunda al Sistema de Administración Pública de disposiciones ineficaces que con el tiempo perduran, pero que no tienen impacto positivo para el desarrollo nacional.

Valga reiterar que la Sala Constitucional del Poder Judicial ya aclarado en ocasiones anteriores, por ejemplo en su Resolución 2002-12019, que las instituciones de la Administración Central y Descentralizada están sujetas a la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, principalmente por medio de la emisión de directrices en razón de la planificación nacional del desarrollo. Propiamente la resolución de referencia aclara lo relativo a las directrices que vinculen la inversión pública, el endeudamiento y los superávits financieros a la propia planificación nacional del desarrollo, en total apego, respeto y armonía

con el artículo 50 constitucional.

Entonces, únicamente resta que el ápice jerárquico gubernativo termine de comprender el provecho y efectividad que significa hacer uso de los instrumentos normativos de marras, con el firme propósito de eliminar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos costarricenses que tienen incidencia directa en la vinculación presupuesto público–PND.

El tinglado presupuestario lo notamos al analizar la formulación presupuestaria mediante el Proyecto de Presupuesto de la República: una estructura programática con objetivos de todo tipo que poco o ningún engarce tienen con el PND o con las *Actividades* de las instituciones públicas, recursos presupuestarios sin justificación o engarce también con el PND; igualmente, recursos aparentemente con ligamen en el PND pero de naturaleza intermitente; y peor aún, recursos que apoyan acciones sin término y con un bajísimo nivel de ejecución presupuestaria.

Finalmente, el tinglado administrativo se concreta cuando las instituciones, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, incurren en la desatención de sus responsabilidades establecidas por ley, porque no fueron tomadas en cuenta al no considerar adecuadamente su actividad, y por ende no pasan a formar parte del esquema de la planificación presupuestaria, o porque cuando se asignan acciones estratégicas en el PND que son responsabilidad de un ente ministerial en particular, incoherentemente se les asignan a otras instancias, tal y como ocurrió en el caso del Ministerio de Salud y su dedicación a los CEN-CINAI: para el presupuesto 2012 la construcción, ampliación y reparación de estos centros por un monto de ¢400 millones le fue asignada presupuestariamente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

En casos como los indicados en el párrafo anterior se logran evidenciar dos desproporciones o extremos carentes de sentido: 1) la duplicidad o superposición de funciones, o 2) la ausencia total de participación por parte de las instituciones públicas cuando sí les corresponde.

### **c) Dimensión Administrativa**

Muy ligada con la anterior, tal y como pudo denotarse en los últimos párrafos anotados, la dimensión administrativa debe dimensionarse en razón del accionar conjunto que debe lograr todo el Sistema de Administración Pública, en razón del esquema de planificación presupuestaria auténticamente costarricense.

Lograr el desempeño articulado, orquestado, interrelacionado y armónico de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera mediante el respeto absoluto a lo establecido en las Leyes 5525 y 8131, es posible precisamente a través de las potencialidades y posibilidades que brinda a su vez la Ley 6227,

justamente a través del ordenamiento de la *actividad* de todas las instituciones a partir de una adecuada Sectorialización gubernativa, lo cual permite aclarar en qué debe desempeñarse cada una en función del PND y más adelante a nivel de Planes Sectoriales; en forma yuxtapuesta está la regionalización, la cual obliga y permite atender las necesidades poblacionales con la especificidad que el contexto territorial brinda a cada región.

Y en descenso encontramos los presupuestos públicos, los cuales, según lo indicado, estarían en armonía con los niveles superiores de planificación presupuestaria de primer, segundo, tercer y cuarto grado, en tanto que estarían plenamente dispuestos para el logro de los Proyectos de orden nacional que solventarán las necesidades poblacionales en los campos de acción que se requieran: educación, salud, infraestructura vial, resguardo del ambiente, etc.

Precisamente, la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, con motivo del poco o nulo entendimiento de las atribuciones y responsabilidades que los encargados de estos deben lograr con sustento y apego en primer lugar a la Constitución Política, y posteriormente de las Leyes 5525 y 8131 respectivamente, se traducirá tarde o temprano por un efecto multiplicador en descenso en una disfuncionalidad de todo el Sistema de Administración Pública, tanto en acciones administrativas de naturaleza inconexa, como en la gestión presupuestaria errática en general.

Y es que la gestión presupuestaria no está en ningún momento desligada del Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Coordinación, Control y Evaluación), encontrando más bien que dentro de éste se localiza el Proceso Presupuestario en sus fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación. Por lo tanto, el desarrollo inadecuado de cualquiera de estas fases lleva implícitamente al quebranto y desequilibrio del Proceso Administrativo en su totalidad, y no logran en consecuencia que la Administración Pública, en todo su conglomerado, se dirija, planifique, organice, controle y evalúe para lograr el desarrollo nacional por medio del ligamen Plan-Presupuesto.

#### **d) Dimensión Conceptual**

Llegados a este punto, valga especificar que la dimensión conceptual constituye toda esa red de conceptos de naturaleza exclusivamente administrativa, algunos de los cuales al haber sido pasados por el tamizaje jurídico, o sea, que han sido incorporados a un instrumento de corte normativo (Leyes o Decretos), ahora forman parte del bloque de legalidad costarricense, lo que obliga a cumplirlos y ejecutarlos.

No debe confundirse el hecho de que los términos que han sido normatizados

ostentan un mayor valor o respeto que aquellos que aún se circunscriben a la teoría de corte netamente administrativa, ya que: 1) cualquier término puede incorporarse al bloque de legalidad si así lo deciden los órganos político-administrativos costarricenses (la Asamblea Legislativa a través de la emisión de leyes, y el Poder Ejecutivo a través de los Decretos Ejecutivos, algunos en calidad de Reglamentos), 2) ambos, los conceptos aún visibles sólo en la teoría administrativa y aquellos pasados por el tamizaje legalizador, están dirigidos a encauzar el accionar del Sistema de Administración Pública, y para nuestro caso particular, hacia aquello que Wilburg Jiménez Castro (1975) define como Administración Pública para el Desarrollo Integral.

Nótese el ligamen entre la dimensión sujeta de comentario y las dimensiones política, jurídica y administrativa, conformándose así todo un mecanismo dinamizador del accionar público hacia una determinada dirección; esa dirección sería el desarrollo nacional vía planificación presupuestaria.

Por lo tanto, esta dimensión es la que contiene todo el arsenal terminológico que debe primeramente comprenderse y posteriormente ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo para poder activar el mecanismo dinamizador del desarrollo, refiriéndonos con esto a todo el Sistema de Administración Pública.

Dicho arsenal incorpora, entre otros, los citados en el Marco Teórico-Conceptual de la investigación y que han sido de recurrente uso para lograr el mejor entendimiento del fenómeno analizado, por ejemplo: actividad, dirección gubernativa, regionalización, sectorialización, directriz, metas y tipos de medios, gasto público, presupuesto, fases del proceso presupuestario, programas presupuestarios, etc.

Tanto el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro del Ramo) como el Poder Legislativo en todo su espectro (Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público y la Contraloría General de la República), deben tener total claridad sobre el alcance y el impacto que el arsenal conceptual ostenta para consolidar adecuadas estrategias de desarrollo nacional de orden superior, o sea, que dimana de la Constitución Política y transcurre por el resto de los niveles jurídico-jerárquicos (Leyes, Decretos, Directrices, Circulares, etc.).

A pesar de que la Contraloría General de la República ha aceptado la importancia de algunos de los términos aquí indicados para lograr el encauzamiento administrativo para el desarrollo nacional, e igualmente varia de la terminología se ha incorporado al argot jurídico-administrativo por medio de Decretos Ejecutivos, según lo extraído a partir de esta investigación, el reconocimiento, y sobre todo el uso que los diferentes actores gubernativos hacen de la dimensión

conceptual para el desarrollo, ha sido sumamente laxo e inconexo.

En esa misma línea, el Poder Ejecutivo debe tener claridad que puede ordenar la conformación de todo el aparato estatal bajo su alero mediante la Sectorialización administrativa, de forma tal que puede y debe activar mecanismos de convergencia para no solo mapear la gama de necesidades poblacionales en cada kilómetro cuadrado de este país por medio de la Regionalización, sino también desplegar, controlar y evaluar las acciones estratégicas nacidas a raíz de ese mapeo; que puede dirigir el accionar conjunto, articulado y coherente de todas las instituciones públicas mediante el ejercicio de la Rectoría política, y que esto último se logra emitiendo Directrices que terminan siendo según la teoría de Meoño Segura: Políticas Públicas.

Todo esto debe, como lo indicamos al inicio de este acápite, yuxtaponerse para encontrar la ligazón entre las diferentes dimensiones que potencian o reducen la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, encauzando así a todo el aparato público hacia el desarrollo nacional integral.

**e) Implicancias en el desempeño presupuestario ministerial: los casos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes – Consejo Nacional de Vialidad (MOPT-CONAVI)**

**1) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

Para el PND 2007-2010 se buscó apoyar a 61960 productores, generando una estimación presupuestaria para ello de ¢500 millones de colones, y para el PND 2011-2014 la cantidad de unidades productoras que se buscan apoyar es de 1720, siendo la respectiva estimación presupuestaria de ¢1.840.000.000,00.

Valga indicar que la dificultad por determinar si los recursos apuntados vienen a lograr el cumplimiento de las metas establecidas, radica en la no especificación por parte del ente responsable de los recursos y la Dirección General de Presupuesto Nacional, sobre los montos presupuestarios destinado a esas acciones, aunado a la no incorporación permanente en la estructura programática presupuestaria de términos referenciales que brinden claridad al respecto. *Ergo*, únicamente para los proyectos de presupuesto 2011 y 2012 se incluyeron Objetivos Estratégicos Institucionales que consideramos se vinculan al cumplimiento del PND.

En esa misma línea, la Contraloría General ha sido reiterativa (2008, 2009c, 2010, 2011 y 2012b) en que existe una debilidad en la estructura programática

presupuestaria, ya que esta “sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo” (2009, p.7).

Precisamente en el Informe para el presupuesto 2012, indicó el ente contralor la siguiente observación, la cual es factible de generalizar para el resto de proyectos presupuestarios:

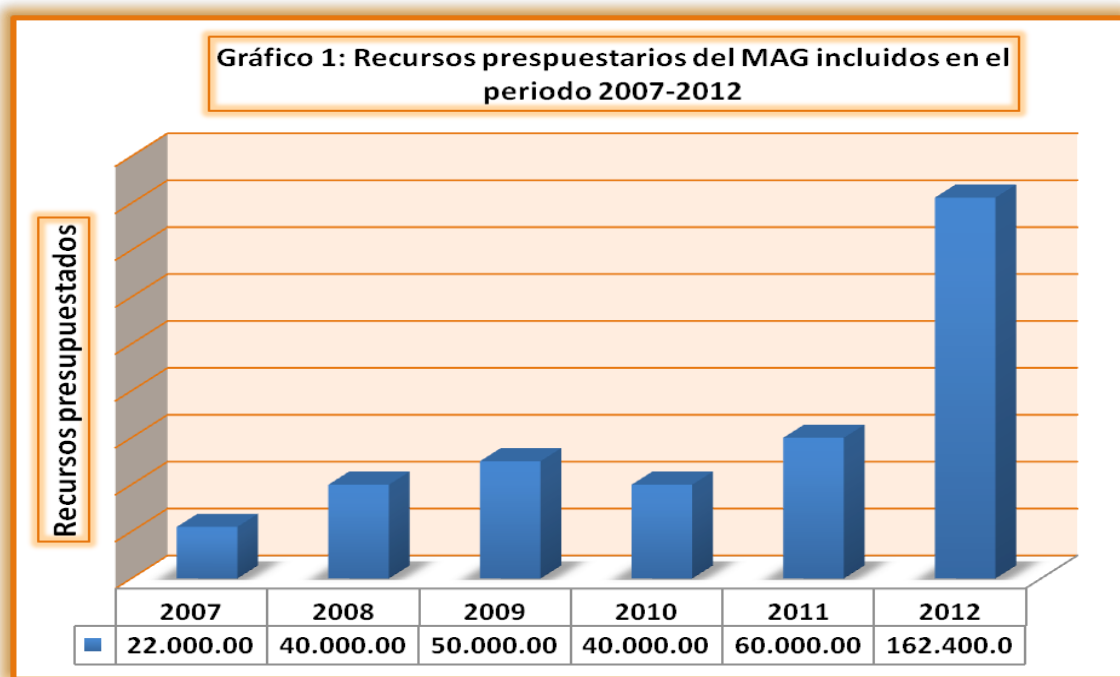
(...) se concluye que el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. Esta situación ha venido siendo advertida por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de su Informe Técnico de Presupuesto ante el trámite del proyecto de presupuesto en esa Asamblea Legislativa, y tales carencias en la formulación, han conllevado a que al final del período, el Ministerio de Hacienda (MINHAC) no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de brindar los elementos explicativos que debe contener el informe de evaluación, limitándose seriamente el proceso de rendición de cuentas. Ante tal situación, la Asamblea Legislativa debe prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto. (CGR, 2012b, p.81)

Conforme lo anterior, el **GRÁFICO 1** permite denotar que los recursos presupuestarios asignados al MAG en el periodo 2007-2012 han sido incrementales, muy a pesar de la imposibilidad manifiesta para determinar si los mismos se dirigen fielmente al cumplimiento del PND y a la *Actividad* de ese ministerio.

Por lo tanto, la marcada ausencia de Directrices presupuestarias que aborden correctamente el desempeño del MAG para apoyar a los productores nacionales en forma más contundente, y sobre todo, visible a través de los presupuestos públicos, confirma la existencia del problema de investigación, al no poderse determinar qué cantidad de recursos están siendo correctamente dirigidos al desarrollo del sector agroalimentario; y por ende, el llamado gasto público puede catalogarse de superfluo y desarticulado en razón de las verdaderas necesidades nacionales para dicho sector.



**GRÁFICO 1: Recursos presupuestarios del MAG incluidos en el período 2007 - 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

**2) Ministerio de Obras Públicas y Transportes-Consejo Nacional de Vialidad.**

Las Acciones Estratégicas que vinculan al CONAVI con el desarrollo nacional, e implícitamente con la planificación presupuestaria, atañen por supuesto a la infraestructura vial nacional (caminos o puentes), sea a nivel de construcción, rehabilitación-reconstrucción y mejoramiento.

En el PND 2007-2010 y su homólogo de 2011-2014, no se visualizan proyectos específicos que vengan a sustentar lo aquí indicado; por ende, la inyección de recursos en los diferentes proyectos presupuestarios no encuentra amalgama con el respectivo PND. Los indicadores anexos a las transferencias arrojan como dato global que éstas ascienden en el periodo 2007-2012 a ¢616.749.800.000,00; no obstante, se carece de información con un nivel de especificidad aceptable a nivel de PND y la consiguiente estructura programática presupuestaria ligada a él, capaz de orientar sobre los destinos que tendrían los recursos ahí plasmados.

Según pudo valorarse en la Exposición de Motivos que envía el Ministerio de Hacienda a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios para cada Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, únicamente para el proyecto del 2012 se presenta un breve detalle de los proyectos por desarrollar por parte del MOPT-CONAVI en materia de mejoramiento de la infraestructura vial (2011, p.25). Por el contrario, la estructura programática presupuestaria del MOPT para la mayoría de años se ha restringido a la presentación de Indicadores de Resultado y de Gestión, que terminan siendo solamente enunciados numéricos que refieren a kilómetros de la red vial nacional atendidos, o a metros de puentes atendidos. Ciertamente, esos enunciados poco orientan sobre la efectividad en la formulación de un presupuesto que resulta vital para el desarrollo nacional, en razón de lo que representa la infraestructura vial para cualquier país en la actualidad, sea en materia de desplazamiento de mercancías y comercio en general, turismo, etc.; en otras palabras, hablamos de mecanismos para fortalecer la competitividad país.

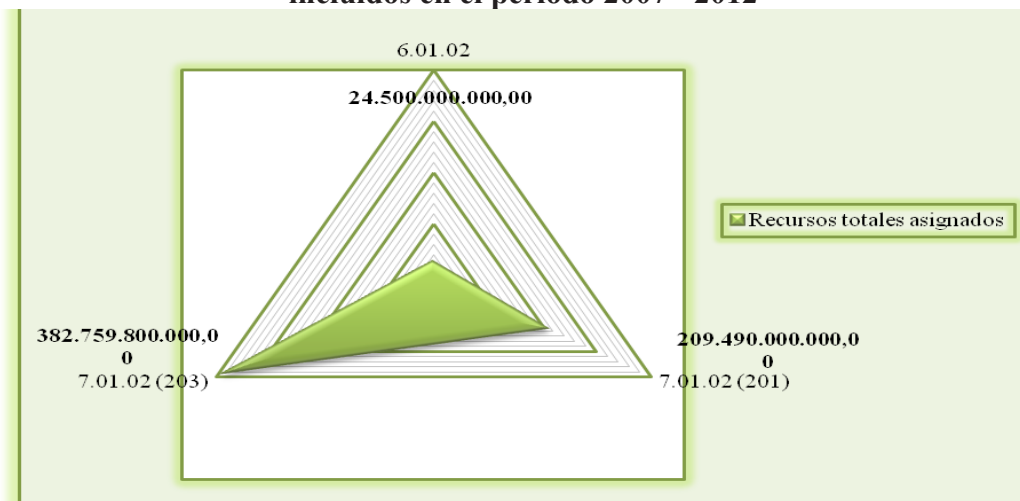
Estos vacíos han sido señalados por la Contraloría General de forma hasta cierto punto continua, a pesar de haber vertido argumentos relativos al MOPT-CONAVI en varios de los Informes Técnicos sobre los proyectos presupuestarios, sus señalamientos no consideramos que sean puntuales sobre la no vinculación entre el PND y la consiguiente planificación presupuestaria. Aun así, es rescatable lo indicado por el ente fiscalizador en el 2008:

Del análisis realizado se desprende que no hay una vinculación integral del POI del MOPT con el PND, consecuentemente, no se declaran las razones por las cuales los recursos presupuestarios necesarios para las acciones estratégicas del PND no contempladas en el POI no se consideran en el Proyecto de Presupuesto Ordinario del MOPT para el 2009 (p.101).

Consideramos que la CGR se queda corta en cuanto a la desvinculación entre el PND y la planificación presupuestaria en el caso del MOPT-CONAVI, máxime cuando esa dupla ha sido blanco de críticas precisas por parte de muchos sectores, sobre todo de los medios de comunicación.

A continuación, se grafica el total de recursos girados a esta instancia durante el periodo analizado, los cuales tampoco pueden alinearse correctamente con un proyecto país ostensible y mensurable en materia de infraestructura nacional, situación esta que obviamente impacta negativamente en las condiciones de competitividad nacional, en el acceso a recursos por parte del Ejecutivo en materia de Inversión Extranjera Directa (IED), así como en un ensanchamiento del déficit fiscal por la incapacidad de tener acceso a recursos tributarios provenientes de esa misma inversión.

**GRÁFICO 2: Recursos presupuestarios totales del MOPT-CONAVI incluidos en el período 2007 - 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

## CONCLUSIÓN GENERAL

Según las consideraciones hasta aquí planteadas, la recomendación principal dirigida al Poder Ejecutivo en las figuras de Presidente de la República y a los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, es la siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que permiten la vinculación armónica de la planificación presupuestaria para con el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, haciendo uso de los instrumentos administrativos, jurídicos, técnicos y conceptuales que emanan de todas las anteriores; esto, en cualquiera de las fases del Proceso Presupuestario del Sector Público, instituido mediante el Decreto Ejecutivo 33446-H.  
Esto es posible a partir del reconocimiento del Modelo integral de planificación presupuestaria incluido en el Capítulo de Propuesta de la investigación, el cual conjunta y enlaza las dimensiones señaladas, de forma sistémica.

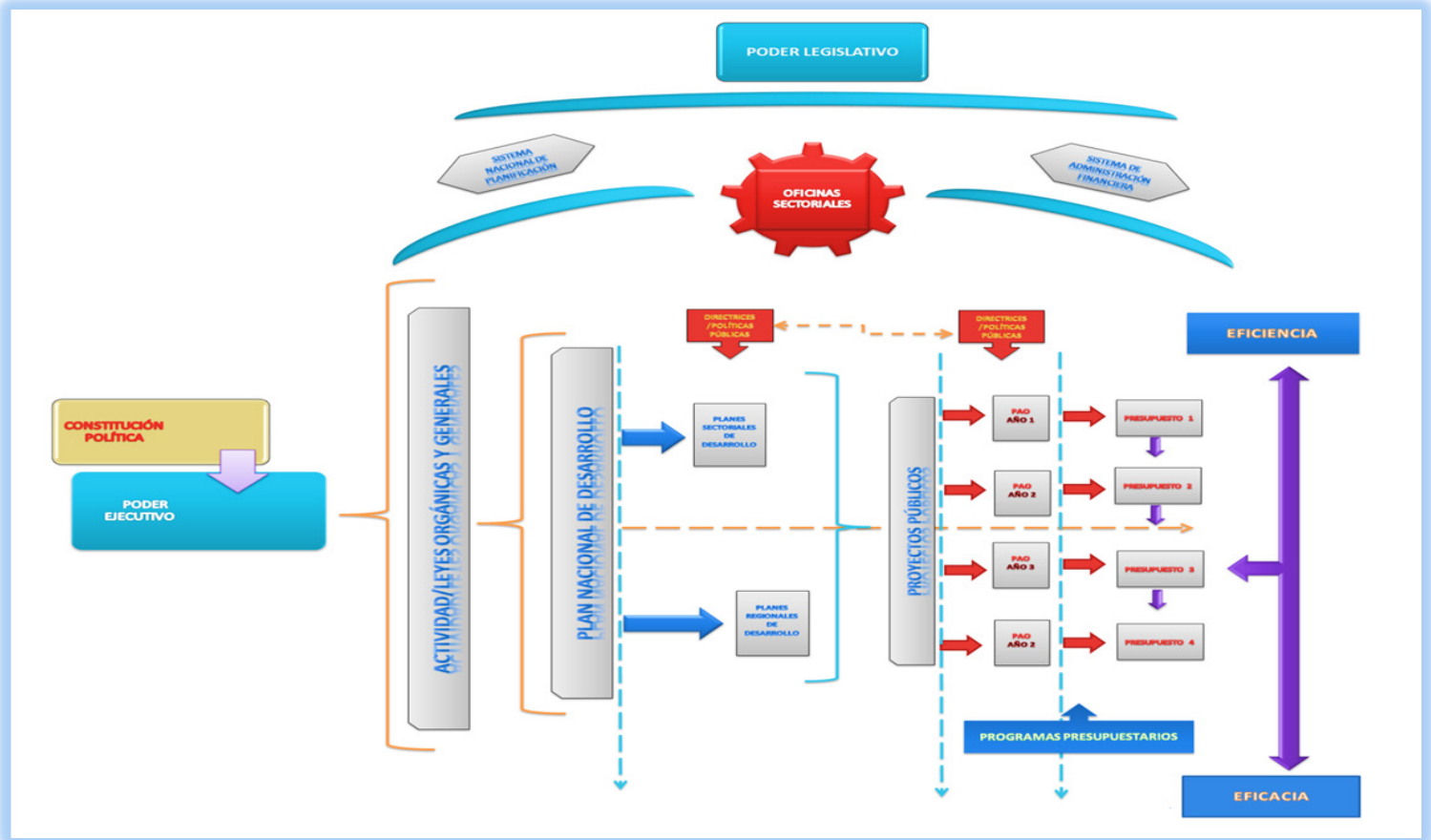
La recomendación se emana en los mismos términos a todo el Poder Legislativo, a fin de que este tenga claridad sobre la forma en que debe exigir al Poder Ejecutivo un mejor desarrollo nacional a través del ligamen Plan-Presupuesto, fiscalizando

concomitantemente los esfuerzos logrados por este último para activar y ejercitar las potencialidades que le brindan todas las anteriores dimensiones.

A manera ilustrativa, se presenta el **ESQUEMA 2**, el cual es el modelo de planificación presupuestaria criollo, e incluido en el Capítulo de Propuesta de la Tesis aquí indicada, mismo que implícitamente contiene las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual para el desarrollo integral. Esta conjunción, permitirá orquestar el desempeño presupuestario de todos los entes públicos cubiertos bajo el alero de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, hacia el desarrollo nacional en todos los campos que efectivamente requieran de la intervención estatal: salud, educación, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, seguridad ciudadana, etc.

Los ejemplos ministeriales aquí mencionados son solo una muestra de la situación que debe corregirse sin dilaciones: ejercer dirección o rectoría político-gubernativa para orientar el uso de los recursos de la Hacienda Pública a lo siguiente: a) potenciar las oportunidades para el desarrollo, b) respetar y promover los derechos de los habitantes y c) abordar y solucionar las necesidades poblacionales; todo esto, en total armonía y concordancia con la Constitución Política.

### ESQUEMA 2: Diagrama del modelo integral de planificación presupuestaria



Fuente: Elaboración propia

## NOTAS

El término “Actividad”, específicamente en lo tocante a un ente público, ha sido desarrollado profusamente por el autor Johnny Meoño Segura, por lo que referimos al lector a la obra de éste, titulada *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente*, en su Capítulo 3.

## FUENTES CONSULTADAS

Afanasiev, V.G. (1977). Sistemas dinámicos integrales: concepto de dirección. En Campero, G y Vidal, H (Copiladores). *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, (pp. 81-97). San José: EDUCA.

Arellano, D., Gil-García, J.R., Ramírez, J. y Rojano, A. (2010). Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En Arellano, D. (Coord.). *Más allá de la reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, 165-268. México: CIDE/Editorial Porrúa.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial (BM). (2010). *Costa Rica: Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Pública (PEFA)*. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/msib21/Templates/HomeContentTemplate.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2fmsib21&NRNODEGUID=%7b8EB219B0-864A-4E44-91FA-6C129B2C7726%7d&NRCACHEHINT=Guest>

Bolaños, R. (2014). *Planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense: su implicancia en el desarrollo nacional*. Tesis. San José: UNED.

Contraloría General de la República. (2012a). *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE*. San José: Autor.l

Contraloría General de la República. (2012b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2012c). *Presupuestos públicos 2012. Situación y perspectivas*. San José: Autor.

- Contraloría General de la República. (2012d). *Memoria Anual 2011*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2011). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2010). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República( 2009a). *Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009, referente a “Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2009b). *Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009c). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República (2008). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2009*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2007a). *Informe DFOE-SAF-21-2007 Estudio sobre el Sistema Nacional de Planificación*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2007b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2008*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2006). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004a). *Directrices sobre la aplicación de la “Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República” 8270*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004b). *Lineamientos generales a considerar en la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004c). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y*

*órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.* San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2004d). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos de los entes y públicos.* San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2002). *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional.* San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2001). *Informe sobre el diagnóstico de la situación actual de los ingresos públicos en Costa Rica.* San José: Autor.

Fallas, R. y Quirós, F. (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario. Serie Gestión Pública 62.* Santiago: CEPAL.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2011). *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la Hora de la Igualdad.* Santiago: ILPES/CEPAL.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1980). *Discusiones sobre planificación* (11 edición). México: Siglo Veintiuno.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1974). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina.* México: Siglo Veintiuno.

Jiménez, J.I. (1981). *Teoría General de la Administración* (2 edición). Madrid: Tecnos.

Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral.* -2 edición.-México: Fondo de Cultura Económica.

Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas* (17 edición) México: Siglo Veintiuno.

Meoño, J. (2011a). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia.* San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2011b). *Fiscalización de la Hacienda Pública: ¿Cuán efectiva en*



*Costa Rica?* San José: Escuela de Ciencias Políticas-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2005). *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingreso y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica* (2 edición). San José: EUCR.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Ministerio de Hacienda. (2011a). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del Sector Público en Costa Rica*. San José: Autor.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010a). *Directriz general a considerar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Directriz 001-MIDEPLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 119 del 21 de junio de 2010.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2003). *Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo por MIDEPLAN 31324-PLAN*. Recuperado de <http://www.mideplan.go.cr/index.php/es/documentos-y-normativas/384-decretos>

Ministerio de Hacienda. (2011). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2012*. Recuperado de [https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/788639A3-5692-4F19-8E76-0057C30246CC/28504/Exp\\_Motivos\\_2012.pdf](https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/788639A3-5692-4F19-8E76-0057C30246CC/28504/Exp_Motivos_2012.pdf)

Ministerio de Hacienda. (2006). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. En Diario Oficial La Gaceta 232 del 04 de diciembre de 2006.

Pacheco, F. A. 2007. *Introducción a la Teoría del Estado*. -8. reimp. de la 2.ed.— San José: EUNED.

Rodríguez, M.A. 1993. *Una revolución moral: democracia, mercado y bien común*. -1 edición.- San José: Editorial Costa Rica.

- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Serie Gestión Pública 32*. Santiago: CEPAL.
- Tavares, M. y Berreta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Recuperado de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/Planificacion\\_Estrategica\\_y\\_Presupuesto.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/Planificacion_Estrategica_y_Presupuesto.pdf)
- Tinbergen, J. (1959). *La planeación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vidal, H. (Editor). (1979). *Presupuesto por Programas: Conceptos, Metodologías y Estrategias*. San José: EDUCA/ICAP.
- Waterson, A. (1969). *Planificación del Desarrollo: Lecciones de la experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.



## **EXPERIMENTOS EN LA CIENCIA POLÍTICA: APORTES Y DESAFÍOS A LA DISCIPLINA**

### **EXPERIMENTS IN POLITICAL SCIENCE: CONTRIBUTIONS AND CHALLENGES TO THE DISCIPLINE**

**Ronald Alfaro-Redondo**

Correo electrónico: ralfaro@estadonacion.or.cr

Recibido 17/03/2014 – Aceptado 03/02/2015

Political Scientist from Costa Rica. PhD Candidate. Political Science Department. University of Pittsburgh. Pennsylvania, USA. Master of Arts in Quantitative Methods in the Social Sciences. Columbia University, New York. USA. Master of Arts in Political Science. University of Pittsburgh. Pennsylvania, USA. Principal researcher Americas Barometer Costa Rican chapter. Researcher in Programa Estado de la Nación. Professor in the Political Science Department. University of Costa Rica.

### **RESUMEN**

En este “review article” se describen las ventajas de los experimentos en la ciencia política actual y se resume el estado de la cuestión en la literatura especializada, la cual apunta que el aumento que presenciamos se debe, fundamentalmente, al hecho de que los experimentos aventajan a los otros métodos en dilucidar las relaciones causa-efecto. Los experimentos han demostrado ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las preferencias de los investigadores, las preguntas complejas y la innovación en los diseños. Por ello, hemos presenciado la expansión de los métodos, los avances en la depuración de teorías, y el progreso en el establecimiento de relaciones causales que los experimentos han traído a la ciencia política. En el último apartado se mencionan las principales limitaciones de los diseños de investigación experimentales.

**Palabras claves:** experimentos, diseños de investigación experimentales, validez, causalidad, generalización.

## **ABSTRACT**

In this review article I describe the advantages of experimental research in political science and summarize the state-of-the-art in the literature that postulates that their proliferation is mainly because experiments are superior to all other methods in disentangling cause and effect relationships. Experiments have proven to be versatile enough to accommodate into researchers' preferences, complex research questions and innovative designs. We have witnessed the expansion of methods, the advance in theory testing, and the improvement in establishing causal relationships that experiments have brought to political science. Also, I provide some examples of experiments in the literature that expanded our knowledge. In the last section I offer an overview of the limitations of experimental design.

**Keywords:** experiments, experimental design, validity, causality, generalizability.

## INTRODUCTION

In the mid-1920s an acute researcher, Harold Gosnell, inspired mainly by intuition, was exploring new avenues for understanding voting behavior. In the context of presidential elections Gosnell conducted an experiment. He was concerned with a simple issue: would individuals who get information (“treatment condition”) regarding the election (e.g. registration deadlines and polling stations locations) tend to vote at a higher rate than others that did not receive it (“control group”)? Ten years later (1935) George Hartmann conducted another experiment analyzing the relationship between rational or emotional appeals and supporting the Socialist Party. Even though their concerns were conventional, their methods were not. In that sense, Harold Gosnell and George Hartmann delineate the foundations of what later became one of the most promissory fields in the study of political behavior (Kinder and Palfrey, 1993).

In this essay I summarize some of the reasons why we have been seen an increasing trend in the number and importance of experiments in the discipline. Also I discuss the good things experimental research has brought to political science, things that we would not have learned otherwise. Also, I provide some examples of experiments in the literature that expand our knowledge. At the end I pay attention to some limitations of experiments.

## EXPERIMENTS “ARE IN THE AIR”

In a discipline highly dominated by surveys, archival, and other observational studies, Gosnell and Hartmann’s contributions inspired others for studying mass behavior through a more plural and diverse methodological approach. Nowadays experiments are increasingly being used for understanding a broad array of topics: voting behavior, political attitudes, stereotypes, and media effects. Different subfields have implemented experimental studies in their own specialization areas. This trend has been more visible in the last two decades. More experimentally-based papers published, calls for specialized conferences, several chapters in both the Handbooks of *American Elections and Political Behavior* and *Political Methodology*, as well as the recent publication of the *Handbook of Experimental Political Science* and the *Journal of Experimental Political Science*, all these exemplify the increasing importance of experimental research. Also, as the diversity of experiments demonstrates, they have proved to be versatile enough to accommodate into researchers’ preferences and likes, research questions and designs. Today, someone interested in conducting experiments has available an interesting range of experiment types for choosing depending on the phenomenon they want to study. This trend has, without doubt, been beneficial for both the discipline and its political scientists. Since Gosnell path-breaking study, we have witnessed the accumulation of knowledge, the expansion of methods, the

advance in theory testing, and the improvement in establishing causal relationships that experiments have brought to political science.

Fridkin and Kenney (2012) identified several reasons why research in political behavior, especially in public opinion, has moved in an increasingly experimental direction. First, experiments, unlike other methods, can provide authoritative answers to causal questions. Second, the random assignment of subjects to stimulus and control conditions holds constant all potentially confounding forces. Third, because of the control inherent in experimentation, experiments are superior to all other methods at sorting out and disentangling cause and effect relationships. Fourth, with experiments, researchers can untangle complex phenomena, to sort out the details of the underlying process. Fifth, experiments are often relatively simple and economical to execute. A single researcher, for example, can design and implement an experiment, or even several of them, with a relatively limited budget. Finally, when experiments are properly designed, the data analysis is clear-cut, allowing researchers to present their findings in a straightforward and easy to comprehend manner.

Although there are a number of reasons for the increase in experimentation in political science, the dominant explanation, according to Morton and Williams (2008:340), for the expansion since 1990

...is the increase in cheap and easily programmable computer networking technology, for the number of possible experimental designs via laboratory networks and over the internet greater than what researchers can conduct manually.

Also they point that

...computer technology has also led to a greater ability to engage in survey experiments, and to deal with the statistical and other methodological issues that are involved in field and natural experiments.

In sum, “technology has facilitated the conditions for the transformation of political science into an experimental design”.

## **WHAT ARE EXPERIMENTS AND WHAT GOOD THINGS THEY HAVE BROUGHT US?**

Campbell et al. (1963) define experiments as the portion of research in which variables are manipulated and their effects upon other variables observed. For Kinder and Palfrey (1993) experimentation may refer to a single form of scientific inquiry. Experiments are undertaken in the laboratory, in the field and even

rarely under natural circumstances. Experiments test the response of individuals, groups, neighborhoods, organizations, or cities. No matter how diverse experiments may be in practice, they share an interventionist spirit. Experiments

*...intrude upon nature*, and they do so (almost always) to provide answers to causal questions. It is the feature of intervention, and the control that such intervention brings, that, distinguishes experimental research from other systematic empirical methods (Kinder and Palfrey, 1993, p. 6).

Morton and Williams (2008, p. 341) provide a more elaborated definition. For them, the defining characteristic of experimental research is "...intervention by the researcher in the data-generating process". In experimental research, the variation in the data is partly a consequence of the researchers' decisions at the design stage before data are measured. Consequently, non-experimental empirical research involves using only data in which all the variation is a consequence of factors outside of the control of the researcher. In other words, the researcher only observes the data-generating process, but does not intervene in that process.

In contrast with other types of research, experiments often require small numbers of participants and may even rely only on student participants. As a result, sometimes participants are not representative of the entire population, especially those experiments using undergraduate students (Sears, 1986). The choice of participants may not matter for some topics, but using college students limits the results to people who are used to dealing with abstract concepts and more complex phenomena (Niemi, 2011). Because of this, questions like what can we believe about what we learned or how valid is the research? are common in the experimental design field. These questions lead us to the discussion of the *validity* of experimental political science research.

Traditionally experiments have been criticized in terms of what is known as *external validity*, that is, whether we can generalize experimental findings. External validity "...means whether causal inferences established in an empirical analysis hold over variations in persons, settings, treatment variables, and measurement variables"(Morton and Williams, 2010, p. 344). Concretely: Do the results from one data-set generalize to another?

Experiments have contributed to the theoretical and methodological debate regarding research validity. Without them we would not have improved our knowledge in this crucial aspect. Otherwise, misunderstandings and misinterpretation would have prevailed. For instance, some scholars argue that it is a mistake to equate external validity with whether a given data-set -used to establish a particular causal relationship- resembles the unmanipulated data-generating process. Instead, establishing whether a result is externally valid involves replication of the results across a variety of data-sets. In sum, external validity is



...really about the robustness of the experiments across different formulations, and not about whether the experiment resembles the hypothesized unmanipulated data-generating process” (Morton and Williams, 2010, p. 345).

Another important thing we have learned from experiments is that they are better able to establish causation, as the researcher manipulates the experimental variable and control (or randomizes) for the effects of extraneous variables (Niemi et al. 2011). The experimental goal is, essentially, to understand causality, causal relationships, and provide a much stronger grasp about causal effects. Therefore, experiments are considered the gold standard in terms of causality. Also, experimental designs allow us to address one of the necessary condition for defining causal relationships: spuriousness<sup>1</sup>.

The capacity of experiments to provide decisive tests of causal propositions follows from two aspects of control emphasized in experimental practice. First, by creating the treatments of interest, the experimenter holds extraneous factors constant and ensures that subjects encounter treatments that differ only in designated ways. Second, by assigning subjects to treatments randomly, the experimenter can be confident (within the limitations established by statistical inference) that any differences observed between subjects assigned to different treatment conditions must be caused by differences in the treatments themselves (Kinder and Palfrey, 1993).

In addition, the development of experimental research has demystified the strengths of the surveys, one of the most common methods in the discipline, to address causal questions. A causal question involves, according to Druckman et al. (2011, p. 16), a comparison between two states of the world: one in which some sort of intervention is administered (a treated state, i.e. exposing a subject to a stimulus) and another one in which it is not (untreated state). The fundamental problem of causal inference arises, they argue, because we cannot simultaneously observe an individual in both its treated and untreated states. For solving this issue, they continue,

...surveys employ an underlying logic: identify a group of comparable observations (individuals with the same or similar age or ideology) that have received different treatments then conduct the causal evaluation primarily or exclusively on these observations. However, the problem is that these approaches fail to eliminate comparability problems. More specifically, two groups of individuals who look the same to researchers could differ in unmeasured ways.

---

1 The other ones are covariation and temporal ordering.

Experiments possess a powerful attribute for dealing with these issues. Experimental research differs from surveys (and other observational studies) in that the subjects under study are randomly assigned to different treatments (Druckman et al. 2011).

So, because of the belief in the inability of survey data to answer causal questions, some researchers have turned to experimental methods (Morton and Williams, 2010). For example, Lodge et al. (1995) and Lau and Redlawsk (2006) use experiments to evaluate how voters integrate information into evaluations in political contexts. Also, a number of researchers have begun to use experiments to explore the assumptions about individual behavior underlying game theoretic and rational choice models in an effort to better understand political choices. Others use experiments to test whether individuals rationally interpret the use of arguments by other speakers while engaging in deliberation (Dickson, 2008). Again, as these cases illustrates, these are research questions that individual surveys, archival data or other kind of methods, are incapable to answer.

Kinder and Palfrey (1993) emphasize in another important contribution associated with the implementation of experimental political science research, called *analytic decomposition*. By creating treatment and control conditions, the experimenter is able to isolate one causal variable at a time. This, in turn, allows complex phenomena to be decomposed in a way that is impossible under other research strategies. Thus, the basic purpose of an experiment is to isolate the causal influence of different interventions (Green et al. 2012).

## **GOOD EXAMPLES OF EXPERIMENTS IN THE LITERATURE**

In this section of the article I describe the main features and findings of three outstanding experimentally-based researches of three different kinds: survey, lab, and field experiments. The selection of the cases was based on the salience of the findings in terms of both the expansion of our knowledge and the challenge of the conventional view. First I summarize Sullivan et al. (1978), then I describe Gerber et al. piece (2003), and finally I discuss Mutz and Reeves (2005).

One of the major controversies in the field of political behavior concerns the degree of the electorate's ideological awareness. In a work published in the sixties Philip Converse (1964) provides evidence indicating that there was little stability and continuity in most voters' thinking. This image of the uninformed and unsophisticated voter began to reshape the view of the citizenry and democratic politics. Following Converse's arguments, scholars argued that in the 1960s emerged a more coherent and ideologically consistent set of attitudes in the American public (Nie and Andersen, 1974).

Using an experimental design in two independent surveys in which one sample was asked for their views using the pre-1964 question format; and the other sample was asked using the question format introduced in 1964, they found good reasons to believe that the thesis of changes in the structure of public attitudes had been exaggerated. Sullivan et al. (1978) findings show that the level of constraint in the mass public has not increased greatly over time, as others have argued, but rather it merely appears to have increased because of the ways in which it has been measured. Concretely, changes in measurement instruments rather than real changes in the structure of public attitudes are probably the real cause of the pattern of correlations reported by others (Sullivan et. al. 1978).

Sullivan et al. (1978) piece is an example of survey experiments. There are several types of survey experiments. For instance, experiments embedded in survey questionnaires, telephone, and web-based modes. Survey experiments have undergone radical transformations due to the impact of technology and the diversification of the instruments available (computer-assisted interviewing technology).<sup>2</sup> These changes allow scholars to combine multiple characteristics of the subjects and manipulate many more conditions than printed questionnaires.

“Field experiments” refer to experiments that take place in real world settings (Green et. al. 2012). Political science field experiments take many topics including campaign finance, mobilization, and lobbying. The recent revival of field experiments in the discipline began with a series of experimental studies of campaign activity (Gerber and Green, 2000) and voting behavior (Gerber et. al. 2008). Drawing on a field experiment involving 25,200 registered voters conducted prior to the general election of 1998 (Gerber et. al. 2003) provide the first direct test of the hypothesis that casting a ballot in one election increases one’s propensity to go to the polls in the future, a behavior denominated *habitual voting*. In this experiment subjects were randomly assigned to treatment conditions in which they were urged to vote through direct mail or face-to-face canvassing. Compared to a control group that received no contact, the treatment groups were significantly more likely to vote in 1998. Consequently, voting in one election substantially increases the likelihood of voting in the future. Indeed, according to the authors, the influence of past voting exceeds the effects of age and education reported in previous studies.

Analyzing habitual voting through experimental designs is relevant because under circumstances of substantial turnout reductions, like in the industrial democracies in the last decades, the development of electoral habits turns to be crucial due to the possibility that many more voters cultivate ‘habitual voting’ may constitute a key factor to revert such tendency in the medium term or in the long run. Nevertheless, as the number of individuals that do not cast their vote increases, lower turnout would predominate worsening political participation gaps among

---

2 Piazza, Sniderman and Tetlock (1989) describe some of the changes in their paper.

voters on one hand, and undermining political representation on the other. Experiments can help us to elucidate these questions.

Finally, laboratory experiments are experiments where the subjects are recruited to a common location, the experiment is largely conducted at the location, and the researcher controls almost all aspects in the environment in that location, except for subjects' behavior. Morton and Williams (2008) discuss some of the advantages of laboratory experiments and provide some examples of the new trends in the lab experiments including the use of equipment to measure brain activity as subjects make choices.

One interesting application of this kind of experiments is the paper by Mutz and Reeves (2005). Drawing on three laboratory experiments, they examined the hypothesis that it is the manner in which disagreement is presented that discourages positive attitudes toward politics and politicians. The central manipulation in their experiments was the extent to which politicians exchanged political viewpoints in a manner that violates the typical norms governing face-to-face political conflict. The results of the experiments show that uncivil political discourse has detrimental effects on political trust. In conclusion, the format of much political television effectively promotes viewer interest, but at the expense of political trust. For Mutz and Reeves (2005, p.13)

...extremely low levels of trust may threaten the stability of political institutions, make them to function less smoothly, and contribute to a political environment in which it is more difficult for leaders to succeed.

## **LIMITATIONS OF EXPERIMENTAL RESEARCH**

In this last section of this review article I summarize some of the most important limitations of experiments. The specialized literature has mentioned several shortcomings of experiments. Some of these are related to the implementation of experiments and their ethical implications, others involve the population they use to generate empirical results, and finally others touch on the possibilities of experimental research replication.

First, the experimental setting is considered as artificial, limiting the external validity and generalizability of the experimental results. Based on the fact that "...politics is not a high priority for most people, trying to replicate the attention busy citizens dedicate to politics is a real concern" (Fridkin and Kenney, 2012, p.64).

In addition, experiments are often conducted with students as subjects, raising questions about whether the results can be generalized to more diverse popula-

tion. Sears (1986) has expressed this concern in great detail. He suggests that social psychology (and empirical research by default) has created biases because of its heavy dependence on a very “narrow data base”: undergraduate students. Sears postulates many reasons regarding the potential hazard of the use of a narrow data base. For him, undergraduates usually come from a very narrow age range and are concentrated at the upper levels of educational background. Also, they tend to have a less than fully formulated sense of self and their social and political attitudes tend to be considerably less crystallized at this stage than later in life. They also tend to be substantially more egocentric than older adults. They differ from adults in their interpersonal relationships, as well, having a stronger need for peer approval, manifested in dependency, conformity, an overidentification with peers. These needs tend to be mixed with highly unstable peer relations and especially highly unstable peer group relationships. In sum, Sears (1986) concludes that college students in the laboratory are appropriate for some purposes and not for others.

Others have pointed to the problem of ambiguity of experimental treatments. For Kinder and Palfrey (1993, pp.24-25)

...in an ideal experiment, we put ourselves in position to conclude that the differences we observe in behavior across the experimental treatments are caused by differences in the treatments themselves. But while experimental methods enable us to draw causal inferences of exactly this form, they do nothing to reveal to us the meaning of the experimental treatments that we create. We can say, with special authority, that the treatment did it, but what, exactly, is the treatment.

Another shortcoming is associated with the limitation in the scope of experimental research. This means basically, that, some problems that are central to political science simply cannot be investigated by experimental means. For instance, democratization and regime change are two good examples of topics that definitely are not suitable for experimental research. There is no way to simulate transitions to democracy in the lab and get persuasive results.

Experimental research is often criticized on matters of external validity. Scholars have distinguished three basic forms related to this concern (Sears, 1986). First, because experimental participants ordinarily know that they are taking part in the study of something (even if they are not sure of what), this knowledge alone may induce alterations in their behavior. Second, experiments are often conducted with samples of convenience, leading to skepticism over whether experimental results can be generalized safely to the populations of real interest. Third, experimental results are always subject to the charge that they depend on independent variables creation.

Finally, the optimistic point of view postulates

...that although the shortcomings of experimentation are real and cannot be avoided entirely, do not constitute anything like insuperable obstacles. Indeed, the creative and energetic experimenter can even, on occasion, convert these apparent liabilities into strengths (Kinder and Palfrey, 1993, p.24).

Furthermore, the proliferation of experimental designs in the discipline increases concerns regarding ethical dilemmas. The ethical guidelines for experiments in social sciences are similar those applied in other disciplines. Three ethical principals have been identified as crucial for conducting experimental research: subjects' explicit consent, volunteerism, and anonymity. National and international agencies have implemented stricter regulations to prevent abuses and misapplications. Past and recent mishandle of experiments (like the Montana's case in late 2014) have attracted individuals' and media attention raising flags on how experiments are executed.

In conclusion, if we examine, retrospectively, the impacts of experimental political science research, the general view we get is one that reveals that the growing interest in experimentation reflects the increasing value that the discipline places on causal inferences and empirically guided theoretical refinement. In synthesis, as stated by Druckman et al. (2011, p.3)

...experiments guide theoretical development by providing a mean for pinpointing the effects of institutional rules, preference configurations, and other contextual factors that might be difficult (or impossible) to assess using other forms of inference.

Even though, as stated by Kinder and Palfrey (1993, p.1) "...turning to experiments will hardly cure political science of all its troubles, experiments must supplement, not replace, traditional empirical methods".

## REFERENCES

- Campbell, D. T., Stanley, J. C., and Gage, N. L. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Boston: Houghton Mifflin.
- Converse, P. (1964). The Nature of Belief System in Mass Public. In D. E. Apter, *Ideology and Discontent*. London, England: Free Press of Glencoe.
- Dickson, E. S., Hafer, C., and Landa, D. (2008). Cognition and strategy: a deliberation experiment. *The Journal of Politics*, 70(04), 974-989.
- Druckman, J. N., Green, D. P., Kuklinski, J. H., and Lupia, A. (2011). *Cambridge*

- handbook of experimental political science*. Cambridge University Press.
- Fridkin, K., and Kenney, P. (2012). Laboratory Experiments in American Political Behavior. In J. E. Leighley (Ed.), *The Oxford handbook of American elections and political behavior*. New York: Oxford University Press.
- Gerber, A. S., and Green, D. P. (2000). The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: A field experiment. *American Political Science Review*, 653-663.
- Gerber, A. S., Green, D. P., and Larimer, C. W. (2008). Social pressure and vote turnout: Evidence from a large-scale field experiment. *American Political Science Review*, 102(1), 33.
- Green, D., Davenport, T. C., and Gerber, A. S. (2012). Field Experiments and Political Behavior. In J. E. Leighley (Ed.), *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior* (pp. 69-81). New York: Oxford University Press.
- Kinder, D. R., and Palfrey, T. R. (1993). On behalf of an experimental political science. In *Experimental foundations of political science* (pp. 1-39).
- Lau, R. R., and Redlawsk, D. P. (2006). *How voters decide: Information processing in election campaigns*. Cambridge University Press.
- Leighley, J. E. (Ed.) (2012). *The Oxford handbook of American elections and political behavior*. New York: Oxford University Press.
- Lodge, M., Steenbergen, M. R., and Brau, S. (1995). The responsive voter: Campaign information and the dynamics of candidate evaluation. *American Political Science Review*, 309-326.
- Morton, R. B. and K. C. Williams (2008). Experimentation in political science. In *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 339-356).
- Morton, R. B., and Williams, K. C. (2010). *Experimental political science and the study of causality: From nature to the lab*. Cambridge University Press.
- Mutz, D. C., and Reeves, B. (2005). The new videomalaise: Effects of televised incivility on political trust. *American Political Science Review*, 99(01), 1-15.
- Nie, N. H. and Andersen, K. (1974). Mass Belief Systems Revisited: Political Change and Attitude Structure. *The Journal of Politics*, 36(3), 540-591.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F., and Kimball, D. C. (2011). *Controversies in vot-*

*ing behavior*. Washington D.C.: CQ press.

- Piazza, T., Sniderman, P. M. and Tetlock, P. (1989). Analysis of the dynamics of political reasoning: A general-purpose computer-assisted methodology. *Political analysis*, 1(1), 99-119.
- Sears, D. O. (1986). College sophomores in the laboratory: Influences of a narrow data base on social psychology's view of human nature. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(3), 515-530.
- Sullivan, J. L., Piereson, J. E., and Marcus, G. E. (1978). Ideological Constraint in the Mass Public: A Methodological Critique and Some New Findings. *American Journal of Political Science*, 22(2), 233-249.



# RESEÑAS

**ALPÍZAR, F. (2014). EL PODER, LAS INSTITUCIONES Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN COSTA RICA (1821-2010). SAN JOSÉ, COSTA RICA: EDITORIAL ARLEKIN.**

## **PRESENTACIÓN**

Este libro es parte aguas no solo para el estudio de la gestión del agua sino también en términos de la estrategia metodológica para estudiar el Estado, su institucionalidad y su relación con la sociedad civil en Costa Rica. Es un estudio politológico en tanto que se propone utilizar la gestión del agua para analizar el ejercicio del poder de los principales actores políticos en el país, sus formas de intermediación de intereses y participación política.

El autor no escogió solo un tema con el que tenía una afinidad personal, fundamental si se quiere realizar una investigación de este alcance, sino también escogió un tema de gran relevancia nacional: el tema de la gestión del agua estuvo, está y estará en el centro del debate sobre el tipo de desarrollo y el tipo de democracia que se quiere dar Costa Rica como sociedad.

## **ESTRUCTURA DEL LIBRO**

El libro se estructura en dos partes: la primera con tres capítulos, en los que se trata la institucionalidad y la gestión del agua en Costa Rica (1821-2010). El capítulo 1 sobre gestión del agua y transformaciones sociopolíticas en la historia de Costa Rica (1821-1982); el capítulo 2, sobre las instituciones del agua en la época reciente (1982-2010); y el capítulo 3, en el que hace un balance de la gestión del agua.

La segunda parte está orientada al análisis de la participación ciudadana y lo que el autor denomina las contiendas políticas por el agua en Costa Rica y que incluye el capítulo 4, sobre la participación política en la gestión del agua en Costa Rica y el capítulo 5, relacionado con la participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico. Finalmente, en el apartado de las conclusiones, el autor no solo recoge la síntesis de los principales puntos desarrollados en los capítulos sino también profundiza la discusión sobre democracia deliberativa y democracia ecológica.

## LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA VISTA DESDE LA LARGA DURACIÓN

Es un trabajo que tiene ecos *braudelianos* en tanto que para responder sus preguntas, sobre todo para explorar esa relación compleja entre poder y gestión del agua, el investigador lo hace desde una perspectiva de la *longue durée*, llevándonos al origen mismo del Estado. Es decir, el libro explora casi 200 años de esa relación. Para ello hace una revisión de fuentes primarias y secundarias.

Con ello, el autor logra construir una historia de la forma en que el incipiente Estado costarricense empieza a ordenar el territorio. En ese proceso de estructuración territorial tiene un importante impacto los cambios tecnológicos en la producción (por ejemplo, se analiza el impacto de la electrificación, que hasta el presente es una de las actividades que mayor impacto tiene en el uso y gestión del agua), de la transformación económica del país, del tema de la salubridad, de la vigencia temprana del principio del que contamina paga y de las relaciones de poder: el texto analiza quién accede al recurso hídrico, quién puede usufructuar del agua en sus distintos usos, y quién no. Es decir, las relaciones de poder a lo largo de la historia vistas por el prisma de la gestión del agua.

En esta parte del texto, el autor está desarrollando la historia del desarrollo del poder infraestructural del Estado de la mano del acceso al agua potable, el tema hidráulico y luego la generación de electricidad, la concesión y nacionalización del recurso hídrico y eléctrico y su proceso de enraizamiento gradual y progresivo en toda la geografía nacional.

En esa misma reconstrucción histórica, el autor disecciona discursos sobre el agua y la naturaleza, evidenciando como algunos de ellos tienen larga data. En particular, resulta sumamente provocador el seguimiento que hace sobre el discurso conservacionista, que se estructuró en 1888, sino antes. Este discurso ha estado asociado con la protección del agua. En ello juega un papel importante el campesinado y también científicos extranjeros que, como el suizo Henri Pittier, señalaron la importancia del cuidado de los bosques para garantizar el agua de los ríos.

Sin embargo, también es de larga data el discurso que subordinaba el cuidado del agua y la lucha contra su contaminación al cálculo mercantil. Así, en el siglo XIX los cafetaleros ya argumentaban que ellos producían la riqueza del país y que su actividad era más importante que las denuncias de contaminación. Debate que, *mutatis mutandis*, continúa hasta el día de hoy. En este contexto, el autor destaca como el Estado no siempre cumplía con su obligación de tutelar el agua según lo establecido en la ley que, a lo largo de la historia, ha tendido a establecer que el recurso hídrico para consumo humano es prioridad. Este debate sigue también vigente hoy en día.

El capítulo 2 profundiza los elementos de análisis identificados en el capítulo 1. Analiza en distintos momentos, el papel particular de la gestión del agua partiendo de la premisa ya señalada de que refleja las relaciones de poder pre-valetientes. Además, ofrece una periodización para entender el desarrollo de la institucionalidad que iría gestionando el agua a lo largo de la historia:

- 1821-1870 en la construcción el Estado (59 años)
- 1870-1940. en la construcción del período liberal (70 años)
- 1940-1982 Estado benefactor (42 años)
- 1982-2010 El período actual, neoliberal (28 años)

En este último período (1982-2010), hace una caracterización en términos de tipo de Estado y estilo de desarrollo, realizando una síntesis que evidencian una serie de tendencias en la gestión del agua. En esa línea, estudia con amplio detalle la institucionalidad del agua a partir del análisis de su marco legal e institucional, lo que se puede denominar como la gobernanza del agua (o su ausencia), describiendo de manera exhaustiva la gran dispersión institucional y normativa desarrollada en los 90s, incluyendo la aprobación de una gran cantidad de decretos, que se superponen entre sí.

Aparte de la dispersión institucional y normativa, el autor señala otra tendencia: la mercantilización de algunas instituciones relacionadas con la gestión del agua, o la creación de nuevas entidades que respondían a esta lógica. En 1996 ocurrieron varios cambios institucionales importantes en esa dirección:

Se aprobó La Ley Forestal, se creó la Oficina Nacional Forestal y en materia específica de agua se definió las áreas de recarga acuífera como aquellas donde ocurre infiltración en los acuíferos y cauces de los ríos.

Se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) por medio de la Ley No. 7593. Con esta ley se consolidó una nueva lógica en la concepción del Estado, abandonando la planificación productiva, la fijación tarifaria como política pública y la intervención directa en los mercados de bienes y servicios básicos y se pasa a un nuevo modelo de Estado regulador de esos servicios y con injerencia indirecta. El autor señala, sobre la terminología de esta ley, que busca armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de servicios públicos de manera que se procure el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de servicios públicos. Ese tipo de lenguaje es consistente con las nuevas concepciones del Estado y la gestión pública que intentan imitar las lógicas de la empresa privada, por lo que en vez de ciudadanos o habitantes de la nación se utilizan palabras como usuario y cliente que pertenecen a los discursos relacionados con el mercado.

La ley No. 7593 pretende equilibrar también criterios de equidad con principios de mercado, por ejemplo al definir el servicio al costo como aquella fijación tarifaria que cubre el costo de prestar el servicio con una retribución competitiva para lograr el adecuado desarrollo de la actividad. El análisis de la Ley parece resaltar la tensión entre la permanencia de criterios de justicia social propios del modelo del Estado de Bienestar con las nuevas variables del modelo de apertura y regulación.

Al final del día, uno de los resultados de esta combinación entre dispersión y mercantilización es que la tutela efectiva de la gestión y protección del agua en sus distintas dimensiones no es efectiva o no se intenta.

Una observación importante de este capítulo es que la institucionalidad ambiental del país es relativamente reciente y fue creada en una época en la que numerosas voces clamaban por una reducción del tamaño del Estado.

Así, la institucionalidad ambiental nació en una década de ajustes estructurales y reforma del Estado y como tal refleja ese período. Por ello, es posible identificar medidas estatistas como la declaración de las aguas como de dominio público y al mismo tiempo se someten servicios públicos como el agua a la regulación mercantilista de la ARESEP.

A pesar de estas aparentes contradicciones, es posible afirmar que en el país se ha asentado como discurso mayoritario un ambientalismo neoliberal que mezcla innovadores tendencias de participación ciudadana con la utilización de instrumentos de mercado para regular el medio ambiente (capitalización de la naturaleza).

## **AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

En el capítulo 3 el libro describe la situación del agua potable y saneamiento en los distintos niveles en Costa Rica en los últimos 10 años, así como el estado del recurso hídrico en términos de su protección. En este caso me detengo rápidamente para indicar algunos hallazgos que quiero destacar.

La situación de cobertura de agua potable del país es muy positiva y ha mejorado sustancialmente en las últimas dos décadas. En 1991, uno de cada dos costarricenses tomaba agua no potable, mientras que en el año 2010 la cobertura de calidad de agua fue de un 89,5%, la más alta de América Latina.

La cobertura de agua potable, sin embargo, no es homogénea en todo el país. La geografía hace diferencia, contrastando la situación de San José donde un 96,7% de su población está con agua potable. Y Limón, con la cobertura más baja del país, con un 86,4% (285.579 personas) y la provincia de Alajuela, donde la co-

bertura es de un 87,2% pero 112.858 personas no reciben agua potable.

También hay importantes disparidades en el acceso al agua en zonas urbanas y rurales, así como la ausencia de una política específica que atienda a los grupos más vulnerables, entre ellos los grupos indígenas, los migrantes y las personas que viven en situación de pobreza extrema.

Además, la clase también pesa. La tenencia de tanques de agua se relaciona con una previsión frente a eventuales desabastecimientos de agua (confiabilidad) o problemas de presión (continuidad) y el cuadro demuestra que los segmentos de clase alta y los medianos empresarios y expertos poseen este tipo de activos a pesar de que usualmente viven en lugares donde el servicio es mejor. Por el contrario, las familias que enfrentan más problemas en el servicio de agua potable, suelen ser aquellas que viven en lugares periféricos asociados con una menor clase social.

En el tema del saneamiento, la situación no es tan positiva como en el acceso al agua potable. La cobertura de alcantarillado en el país ha disminuido en los últimos 10 años y en el 2010 apenas alcanzó un 24,1%. Por el contrario, la utilización del tanque séptico ha ido aumentando y para el último año registró un 72,3% de cobertura.

El alcantarillado en Costa Rica está presente, sobre todo, en las cuatro ciudades de mayor tamaño del Valle Central y algunas otras ciudades de mediano tamaño del país (región Central y Pacífico Central). Los tanques sépticos se utilizan aún más en regiones periféricas como la Región Brunca y la Huetar Norte, zona que tiene, por cierto, los índices de desarrollo humano más bajos del país. Esto quiere decir que la escasa inversión pública en infraestructura de saneamiento se ha concentrado en las ciudades más ricas del país, dejando sin infraestructura sanitaria a las regiones más pobres.

El análisis del autor deja en evidencia que cuando en una zona rural o urbana no existe alcantarillado, el costo de construir la solución de saneamiento recae sobre el presupuesto familiar. Cuando se trata de las viviendas de familias con menores ingresos, ese mismo costo puede representar una proporción importante del presupuesto familiar. Por ello es posible argumentar que Costa Rica ha seguido una política de saneamiento regresiva e injusta en términos económicos, pues favorece a los sectores económicos más fuertes y perjudica a los más pobres.

El panorama respecto del alcantarillado es igualmente desalentador pues en el 2010 únicamente el 3,6% de las aguas servidas por medio de alcantarillado (24,5% del total nacional) eran tratadas adecuadamente. El resto (94,4%) va directamente a los ríos sin ningún tipo de tratamiento.

## **LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO**

En lo que respecta a la gestión del recurso hídrico, a pesar de la existencia de una institucionalidad sólida, los importantes logros en materia ambiental y la riqueza hídrica y biológica del país, las aguas de Costa Rica, tanto las superficiales como las subterráneas, se encuentran altamente contaminadas y sobreexplotadas. La situación se vuelve cada vez más crítica, pues la elasticidad que permite la abundancia de recursos deriva en una especie de conformismo y pasividad institucional. La gestión del recurso hídrico es deficitaria y tiene consecuencias graves para el medio ambiente pero sobre todo para los grupos más vulnerables.

Esta sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas de Costa Rica es producto de factores complejos, entre los cuales destaca el mal manejo de los desechos y las aguas residuales, tanto de parte de los ciudadanos como de parte de las empresas privadas e instituciones públicas. Asimismo, el modelo económico del país es altamente depredador del medio ambiente, al punto de que los frágiles logros en términos de desarrollo ignoran, muy a menudo, el factor ambiental.

Finalmente, señala el libro de manera contundente que en Costa Rica el bienestar económico de corto plazo está por encima de la protección de la naturaleza. En efecto, aunque el Estado cuenta con distintas herramientas legales e institucionales para proteger el medio ambiente y el recurso hídrico, es común que los gobiernos de turno sean omisos o permisivos a la hora de ejercer dichos controles, ya sea por una falta de voluntad política o por presiones de los actores económicos. En suma, las relaciones de poder en Costa Rica producen una dinámica de desprotección del recurso hídrico y con ello ponen en riesgo la disponibilidad futura del agua, necesaria para las actividades productivas y, por supuesto, para la vida misma. Así, el tipo de ejercicio del poder supone un esquema de dominación inter-generacional, pues priva a las generaciones futuras de la satisfacción de sus necesidades. Es decir, en este campo Costa Rica tiene luces y sombras.

## **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS CONTIENDAS DEL AGUA**

La segunda parte de este estudio profundiza en la participación ciudadana y las contiendas por el agua ocurridas en Costa Rica en la década del 2000 a 2010.

Para ello, el capítulo 4 trata las formas de participación política existentes en Costa Rica relacionadas con el recurso hídrico en ese período, identificando cuatro formas distintas de participación política en la gestión del agua, clasificadas en función del objeto de la acción política:

1. Participación para la provisión del agua potable (y saneamiento).
2. Participación para la protección del recurso hídrico.
3. Participación y contienda política como respuesta a los agravios en la gestión del agua.
4. Participación y contienda política para la reforma del marco legal.

El libro destaca que la participación política para la gestión del agua potable, el saneamiento y la protección del recurso fue identificada y analizada a partir de entrevistas con informantes clave y el trabajo de campo realizado en distintas zonas del país. Felipe escogió como casos las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) y tres experiencias ciudadanas de acción comunal:

La Fundación para el desarrollo del Centro Biológico Las Quebradas (FUDE-BIOL)

La Asociación Ecoturística de la Cuenca del Río San Rafael (ASECUSAR)

La reserva natural Monte Alto

La participación política y su relación con las contiendas políticas por el agua, fue indagada por medio de la construcción de una base de datos que incluyó todos los conflictos registrados en los medios de comunicación entre el 2000 y 2010. El análisis efectuado permitió identificar tendencias y características de la conflictividad social por el recurso hídrico y, con base en ello, proponer explicaciones para su adecuada comprensión.

El análisis de las tres formas de participación política en la gestión del agua evidenció la enorme capacidad movilizadora que tiene y su potencial para la construcción de ciudadanía.

## **EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS CONTIENDAS**

El autor demuestra una gran capacidad de aprovechar la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN) y del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), filtrándolos de manera que logró registrar 134 eventos de contienda política relacionados con el recurso hídrico entre 2000 y 2010.

Si bien permite hacer una genealogía de cómo el Estado ha atendido la gestión del recurso hídrico en sus distintas funciones, también permite analizar cómo la sociedad civil, con un importante repertorio de recursos y estrategias, ha jugado



un papel clave en la gestión de este recurso y en la definición del papel del Estado mismo.

Los datos encontrados cuestionan el supuesto de que las contiendas y la participación política se plantean como demandas por la inclusión en los beneficios del Estado. Las protestas se pueden dividir en dos grandes grupos: los que protestan por acceder a servicios y/o mejorar su calidad y los que pretenden proteger el recurso y son más reactivos a las crecientes tensiones entre el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales.

En este punto, la investigación responde a las preguntas descriptivas: cuándo, dónde, cómo y quién protesta, pero intenta ir más allá, respondiendo a la pregunta de por qué protestan.

A partir de la caracterización del agua como disparador de participación, en tanto necesidad humana básica y ligada a la vida cotidiana, intenta caracterizar las dimensiones de la protesta, las contiendas políticas en torno a la protección del recurso, el servicio de agua potable y el saneamiento.

¿Cuánto tiene que ver el estilo de desarrollo y el modelo de Estado con estas protestas? La investigación propone una causalidad de las protestas:

Una parte importante de las contiendas se debe a las tensiones que producen el modelo productivo extractivo e intensivo en recursos naturales y los conflictos derivados del mismo por usos competitivos (uso productivo versus consumo humano) del recurso hídrico.

Otra parte de las contiendas por el agua se explica por las demandas ciudadanas por la inclusión de sus comunidades en los servicios e infraestructura públicas relacionadas con el agua potable y el saneamiento.

En el capítulo 5 se concentró en el caso que el autor consideró de mayor relevancia: la participación y contienda política por la reforma del marco legal del recurso hídrico, identificando los principales acontecimientos del proceso y proponiendo una periodización más precisa. También se identificaron los principales actores involucrados, sus principales demandas fueron evaluadas según su incidencia política. Para ello utilizó el modelo del ciclo de las demandas políticas y la espiral del poder.

El fracaso en la aprobación de una ley con un marco legal para el recurso hídrico y el desenlace evidencia las debilidades de nuestro proceso democrático. A pesar de las consultas y de haber pasado por las instancias correspondientes, los grupos poderosos, el poder ejecutivo de la presidencia Arias Sánchez, el Partido Liberación Nacional y el Movimiento Libertario detuvieron la discusión y lograron sacarlo de la corriente legislativa. En esta nueva coyuntura, este tema queda planteado como un desafío.

## PENSANDO HACIA EL FUTURO

Pensándolo desde el desarrollo de las ciencias políticas en Costa Rica, este libro puede alimentar al menos cuatro abordajes en el futuro: primero, la explicación del desarrollo del Estado a partir de la propuesta de abordaje de Michael Mann sobre poder infraestructural del Estado. La historia del agua en Costa Rica tal y como la registra y sistematiza Felipe, es la historia de la construcción del Estado en Costa Rica en varios sentidos: su institucionalidad, su marco jurídico político, su relación con la sociedad civil y también su enraizamiento o penetración en el territorio nacional. Afortunadamente, ya Felipe Alpízar está trabajando en esta dirección.

La segunda línea que puede alimentar este libro hacia el futuro es propio de la geografía política y se podría denominar las territorialidades del agua en Costa Rica, que debería apuntar a estudiar la forma en que las disputas sobre y la gestión de este recurso básico para la vida organiza el territorio y también como estas territorialidades del agua generan nuevas disputas y conflictos.

Una tercera línea que podría y debería desarrollarse es alrededor de lo que Felipe denomina los discursos y que se puede asociar con la construcción de imaginarios colectivos que orientan las prácticas socio territoriales de los distintos sectores que intentan hacer prevalecer sus visiones de mundo sobre al acceso, uso y control de este vital recurso.

Finalmente, y no por ello menos importante, el debate sobre el carácter de nuestra democracia y la forma en que organizamos la participación para decidir sobre el acceso, control y gestión de este recurso fundamental que es necesario para la reproducción de la vida en general y también lo es para que sea posible los procesos de acumulación económica.

En esa línea, el autor hace una propuesta normativa fuerte: avanzar hacia una democracia ecológica. Esta perspectiva plantea como premisa considerar la satisfacción de las necesidades que son indispensables para la vida como criterio de análisis de la democracia en dos sentidos: primero, desde los procedimientos, considerando la situación socioeconómica de las personas que no pueden participar en la deliberación por la insatisfacción de sus necesidades. Desde este abordaje, los resultados de la democracia representativa y/o deliberativa (¿participativa?) deberían permitir vivir una vida digna, buscando contribuir a la satisfacción de las necesidades humanas básicas de los habitantes de su territorio y, por tanto, evitar la dominación. Esto permitiría comprender si se está construyendo una sociedad democrática entre quienes son parte de una misma generación.

Segundo, esta concepción democrático-ecológica también plantea el desafío de

considerar no solo a quienes están presentes, sino también a quienes no han nacido y, en línea con el señalamiento de Dryzek, tener capacidad de incorporar en la deliberación las necesidades de reproducción del mundo no humano. Esta es la tesis normativa del libro y, sin duda, la investigación desde esta conceptualización democrática permitiría analizar la operativización del artículo 50 de la Constitución Política de la república de Costa Rica, el diseño institucional y la gobernanza, así como la brecha entre norma y ejecución, entre teoría y práctica. Como lo señala el autor, el estudio detallado de la gestión del agua desde esta perspectiva, evidencia que nuestro sistema político está lejos de tener una democracia ecológica.

### **Alberto Cortés Ramos**

PhD en Geografía, Universidad de Loughborough, Inglaterra. Maestría en Estudios de Desarrollo, ISS, Holanda. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Profesor catedrático de Ciencias Políticas y Geografía en la UCR. Vinculado a la UCR desde 1995. Miembro del Consejo Universitario de la UCR en el período 2008-2012. Director del CIEP-UCR, 2013-2014. Actualmente, Director por Costa Rica en el Banco Centroamericano de Integración Económica.

---

# **NORMAS DE PUBLICACIÓN PARA AUTORES**

---

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

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

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

Además, los artículos deben adecuarse a las siguientes condiciones:

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

Los artículos deben cumplir también con las características de edición:

## CARACTERÍSTICAS GENERALES

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

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

No se utiliza sangría.

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

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

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

## ESTRUCTURA

En la primera página se debe desarrollar el siguiente orden:

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

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

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

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

## CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Los títulos van centrados y negrita.

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

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

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

La fuente es Times New Roman tamaño 10.

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

## CITACIONES Y REFERENCIAS

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

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

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

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

Si son más de 6 autores, se escribe *et. al.* con cursiva.

En caso de citas textuales de más o igual a 3 renglones: la cita debe tener un margen (en izquierda y derecha) de 1 cm, tamaño 11.

En caso de citas textuales de menos de 3 renglones: siguen en el mismo párrafo, tamaño 12, y llevan comillas al inicio y al final (“”).

Si la oración se observa incompleta en el principio, se colocan tres puntos al principio. Si se omite o se inserta palabras del autor dentro de la cita, se pone de la siguiente manera [...].

El número para observar las notas al pie de página va después de la puntuación más cercana (al menos que se pierda su sentido).

## FUENTES CONSULTADAS

El acápite FUENTES CONSULTADAS va en negrita a la izquierda, y se aparta por medio de un renglón con las conclusiones del texto.

Se utiliza APA 6ta Edición.

Las fuentes deben estar ordenadas alfabéticamente.

Se utiliza sangría francesa de 1 centímetro.

Los hipervínculos no pueden encontrarse en letra azul y subrayada.

## UTILIZACIÓN DE APA EN FUENTES CONSULTADAS

Primero van los apellidos, y luego la sigla del nombre. Esto se desarrolla de esta manera al menos de que sean más de 7 autores. En este último caso se escriben los primeros seis autores, después se ponen tres puntos (...) y luego el último autor.

Se utiliza la palabra “y” antes del último autor.

Después de los nombres sigue la fecha entre paréntesis. Si no hay fecha, se escribe: “(s.f.)”.

Solo la primera letra del título se pone en mayúscula. Si existe un subtítulo, se escribe de la siguiente manera: primero el título después dos puntos (:) y luego el subtítulo (también la primera letra en mayúscula).

Los links no terminan en punto (.).

## EJEMPLOS DE APA PARA FUENTES CONSULTADAS

### LIBRO

Autor/a. (Fecha). Título. Ciudad, país: editorial.

Arendt, H. (1973). *The Origins of Totalitarianism*. New York, United States: Mariner Books.

### CAPÍTULO DE UN LIBRO

Autor/a. (Fecha). Título del capítulo. En Autores, compiladores o editores. Título del libro, (páginas del capítulo). Ciudad, país: editorial.

Mearsheimer, J. (2013). Structural Realism. En Dunne, T.; Kurki, M., y Smith, S. (Eds.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, (pp. 77-93). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.



## ARTÍCULO DE PUBLICACIONES EN SERIE

Autor/a. (Fecha). Título del artículo. Revista. Volumen (número), páginas del artículo.

Alcántara, M. (2003). La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos, constantes y peculiaridades. *Revista de Ciencia Política*. XXIII (2), 68-87.

## ARTÍCULO DE PUBLICACIONES EN SERIE EN INTERNET

Autor/a. (Fecha). Título del artículo. Revista. Volumen (número), páginas del artículo. Recuperado el (fecha) en (hipervínculo).

Bourdieu, P. (1987). The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field. *Hastings Law Journal*. 38, 805-853. Recuperado el 10 de marzo de 2015 en <http://www.soc.ucsb.edu/ct/pages/JWM/Syllabi/Bourdieu/ForceofLaw.pdf>

## TESIS

Autor/a. (Fecha). Título de la tesis. (Grado académico de acuerdo a la tesis). Universidad, lugar, país.

Láscaris-Comneno Micolaw, C. (1946). *El pensamiento filosófico de Quevedo*. (Tesis de doctorado). Universidad de Madrid, Madrid, España.

## PÁGINA WEB

Autor/a o institución. (Fecha). Título principal. Lugar, país. Recuperado el (fecha) en (hipervínculo).

Banco Interamericano de Desarrollo y Washington Office on Latin America. (2015). *Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica*. Washington, Estados Unidos. Recuperado 12 de febrero de 2015 en <http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/>

