

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA RELACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE SEGURIDAD
PÚBLICA, LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD
NACIONAL Y EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES Y CULTO EN LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN
DE LA SEGURIDAD NACIONAL COMO PARTE DE LA
POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE**

**SEBASTIÁN GONZÁLEZ ROSALES
ANDRÉS ZAMORA GUTIÉRREZ**

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales con
énfasis en Política Internacional

Heredia
Marzo
2022

LA RELACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO EN LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EXTERNA COMO PARTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE

MODALIDAD DE TESIS EN RELACIONES INTERNACIONALES, CON ÉNFASIS EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Postulantes

ANDRÉS ZAMORA GUTIÉRREZ CÉDULA 114480320
SEBASTIÁN GONZÁLEZ ROSALES CÉDULA 402360250

Miembros del Tribunal Examinador, mediante sesión virtual por excepcionalidad producto de las instrucciones de Rectoría comunicadas mediante circulares instrucción UNA-R-DISC-009-2020 del 17 de marzo y UNA-R-DISC-010-2020 del 19 de marzo y la alerta sanitaria emitida por el Ministerio de Salud, por medio de la plataforma zoom que garantizó la simultaneidad de participación de los miembros del jurado y los estudiantes desde sus respectivas casas de habitación.

Dra. Gabriela Ortiz Valverde, representante de la Decana, Facultad de Ciencias Sociales
M.Sc. Jorge Rivera Hernández, representante Unidad Académica, Escuela de Relaciones Internacionales
Dr. Carlos Cascante Segura, Tutor
M.Sc. Karen Chacón Araya, Lectora
M.Sc. María Fernanda Morales Camacho, Lectora
Lic. Andrés Zamora Gutiérrez, estudiante
Lic. Sebastián González Rosales, estudiante

GABRIELA
ORTIZ
VALVERDE



Digitally signed by
GABRIELA ORTIZ
VALVERDE
Date: 2022.03.16 11:52:12
-06'00'

Firma del Presidente

16 de marzo de 2022

Resumen ejecutivo

Condicionamientos internacionales y nacionales han influido históricamente en el desarrollo de la política exterior costarricense, donde múltiples actores han sostenido diferenciados niveles de importancia en esta permanente construcción de la política. Las instituciones nacionales son parte de los actores que, a partir de sus capacidades y acciones en torno al *policy-making*, han contribuido en la constante redefinición de la política exterior costarricense. A pesar de la amplia disponibilidad de literatura sobre análisis históricos y sobre acciones contemporáneas de la política exterior costarricense, no hay estudios sobre la gestión y formulación en áreas temáticas clave. Por esta razón, este trabajo intenta conocer el abordaje que se le da a la seguridad nacional en la política exterior a partir de las instituciones rectoras en la materia en Costa Rica.

El estudio se dirige a responder ¿cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense? Para ello se analizan las instituciones desde sus aspectos individuales y colectivos, concentrando su periodo de estudio para el 2002-2021. Estos elementos permiten identificar las características de los entes, determinar la agenda temática que condiciona cómo se relacionan entre ellas y analizar los efectos de la interrelación entre las tres.

La investigación explora el abordaje realizado desde la política exterior costarricense, desde su gestión y formulación, respecto a la materia de seguridad nacional. Se realiza desde el estudio del trabajo en conjunto de las instituciones que forman parte del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional respecto a sus acciones en el marco de la política exterior. Se trata de tres actores muy distintos entre sí, con capacidades diferenciadas y funciones específicas bien delimitadas, estos operan en relaciones interinstitucionales limitadas, de las cuales se desprenden múltiples desafíos en torno a una adecuada integración de la seguridad nacional como parte de la política exterior.

Palabras clave: política exterior, seguridad nacional, política internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Seguridad Pública, Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

Tabla de Contenidos

Introducción	9
Estructura de la obra.....	11
Capítulo 1.....	13
Aproximación teórica y metodológica.....	13
1.1 Introducción	13
1.2 Planteamiento del problema.....	14
1.3 Preguntas de la investigación.....	15
1.4 Objetivos de la investigación	15
1.5 Estado de la cuestión.....	16
1.5.1 Estudios generales sobre el MREC, el MSP y la DIS	16
1.5.2 El estudio de la política exterior, la defensa y seguridad en Costa Rica	20
1.6 Apartado teórico.....	23
1.6.1 Antecedentes de la Teoría Institucional.....	23
1.6.2 La Teoría del Institucionalismo Histórico	29
1.6.3 El Institucionalismo Histórico y las Relaciones Internacionales	36
1.6.4 Conceptos empleados por el Institucionalismo Histórico.....	41
1.7 Apartado metodológico.....	49
1.7.1 Recolección de los datos	49
1.7.2 Análisis de los datos	50
1.8 Variables de la investigación	50
1.9 Conclusiones.....	57
Capítulo 2.....	58
Características institucionales	58
2.1 Introducción	58
2.2 Composición jurídica	59
2.2.1 Composición jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.....	59
2.2.2 Composición jurídica del Ministerio de Seguridad Pública	61
2.2.3 Composición jurídica de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	63
2.2.4 Instituciones coinciden poco en sectores y consejos presidenciales.....	65
2.3 Funciones institucionales	67
2.3.1 Funciones institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	67
2.3.2 Funciones institucionales del Ministerio de Seguridad Pública	69
2.3.3 Funciones institucionales de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional ..	71

2.3.4 Fortalezas y debilidades vinculadas a la gestión institucional.....	72
2.4 Objetivos según el Plan Nacional de Desarrollo.....	76
2.4.1 Objetivos del PND asociados al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	76
2.4.2 Objetivos del PND asociados al Ministerio de Seguridad Pública.....	77
2.4.3 Objetivos del PND asociados a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	79
2.4.4 Evidente separación de Política Exterior y Seguridad Nacional en los PND	80
2.5 Estructura organizativa	82
2.5.1 Estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	82
2.5.2 Estructura organizativa del Ministerio de Seguridad Pública.....	85
2.5.3 Estructura organizativa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	88
2.5.4 Amplia asimetría en la complejidad de las estructuras organizativas.....	90
2.5.5 El MREC es la institución con mayor estabilidad en el nivel jerárquico	92
2.5.6 Bajo nombramiento de mujeres en puestos jerárquicos.....	93
2.6 Financiamiento.....	94
2.6.1 Financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	94
2.6.2 Financiamiento del Ministerio de Seguridad Pública	95
2.6.3 Financiamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional.....	97
2.6.4 Informes anuales de evaluación dan pocos indicios sobre coordinación.....	98
2.7 Conclusiones.....	99
Capítulo 3.....	102
Interacciones interinstitucionales	102
3.1 Introducción	102
3.2 En busca de interacciones: abordaje metodológico del capítulo	103
3.3 Interacciones MREC-MSP-DIS.....	106
3.4 Interacciones MREC-MSP.....	112
3.5 Interacciones MREC-DIS y MSP-DIS	116
3.6 Conclusiones.....	122
Capítulo 4.....	125
Caracterización de la relación interinstitucional	125
4.1 Intereses como pauta común para potenciar la interinstitucionalidad de la DIS-MREC-MSP.....	126
4.1.1 Percepciones sobre la seguridad nacional como parte de la política exterior.....	126
4.1.2 Percepciones sobre el “otro”.....	130
4.1.3 Percepciones sobre el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional (CPSN).....	132

4.2 Notables diferencias en el nivel de legitimidad	133
4.2.1 Coyunturas críticas en el proceso interinstitucional: la integración de la DIS	134
4.3 Mecanismos institucionales como fortalecimiento para la interinstitucionalidad	138
4.4 Posibles fluctuaciones en las redes políticas: entre la buena comunicación y la resiliencia al cambio de gobierno.....	143
Capítulo 5.....	149
Conclusiones	149
5.1 Introducción	149
5.2 Respuestas a las preguntas específicas	150
5.3 Respuestas a la pregunta general	152
5.4 Recomendaciones	154
5.5 Sugerencias para la agenda de próximas líneas de investigación	155
Referencias Bibliográficas.....	156
Anexos	166
Anexo 1. Guía de entrevista para personas funcionarias de la DIS	166
Anexo 2. Guía de entrevista para personas funcionarias del MREC	167
Anexo 3. Guía de entrevista para personas funcionarias del MSP	168
Anexo 4. Guía de entrevista para personas funcionarias de Presidencia	169

Lista de Cuadros

Cuadro 1.1 Principales teorías institucionales de acuerdo con el nuevo institucionalismo	26
Cuadro 1.2 Perspectivas de autores especializados sobre el estudio del IH	34
Cuadro 1.3 Conceptos centrales del IH de acuerdo con diversos autores	48
Cuadro 1.4 Personas entrevistadas por puesto y duración de la entrevista, según institución	50
Cuadro 2.1 Participación ^{a/} de las instituciones en la organización sectorial y consejos presidenciales, por administración y según institución.....	66
Cuadro 2.2 Funciones de las instancias que componen al MREC.....	68
Cuadro 2.3 Funciones de las instancias que componen al MSP	70
Cuadro 2.4 Funciones de las unidades que integran la DIS.....	72
Cuadro 2.5 Participación del MREC, MSP y DIS en ejes o áreas estratégicas del PND ^{a/} . 2002- 2022.....	81
Cuadro 2.6 Jerarcas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto ^{a/} . 2002-2021	84
Cuadro 2.7 Jerarcas del Ministerio de Seguridad Pública ^{a/} . 2002-2021	87
Cuadro 2.8 Jerarcas de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional ^{a/} . 2002-2021	89
Cuadro 3.1 Clasificación de las actividades interinstitucionales descritas en memorias institucionales	105
Cuadro 3.2 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre el MREC, el MSP y el MP	106
Cuadro 3.3 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre el MREC y el MSP.....	112
Cuadro 3.4 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre MREC-MP y MSP-MP	117

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 Puntaje ^{a/} en el índice de gestión institucional, por año, según institución ^{a/}	74
Gráfico 2.2 Puntaje ^{a/b/} en el índice de transparencia del sector público costarricense, según institución.....	75
Gráfico 2.3 Cantidad de funcionarios, por institución. 2021	91
Gráfico 2.4 Duración ^{a/} de los mandatos en el MREC, MSP y la DIS, por jerarca y según administración. 2002-2021 ^{b/}	92
Gráfico 2.5 Distribución de jercas, por institución y según sexo. 2002-2021	93
Gráfico 2.6 Egresos presupuestados y ejecutados del MREC ^{a/} . 2016-2020 (en millones de colones).....	94
Gráfico 2.7 Composición de los egresos presupuestados y ejecutados del MREC. 2020 (en porcentaje).....	95
Gráfico 2.8 Egresos presupuestados y ejecutados del MSP ^{a/} . 2016-2020 (en millones de colones)	96
Gráfico 2.9 Composición de los egresos presupuestados y ejecutados del MSP. 2020 (en porcentaje).....	96
Gráfico 2.10 Egresos presupuestados y ejecutados de la DIS. 2016-2020 (en millones de colones)	97
Gráfico 2.11 Composición de los egresos presupuestados de la DIS. 2020 (en porcentaje)	98
Gráfico 3.1 Cantidad de decretos coincidentes entre el MREC, MSP y MP, por administración. 1994-2020	104
Gráfico 3.2 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-MSP-DIS en las memorias institucionales	109
Gráfico 3.3 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-MSP en las memorias institucionales	114
Gráfico 3.4 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-DIS y MSP-DIS en las memorias institucionales.....	119
Gráfico 4.1 Conformación de los sectores y consejos, por institución y según período	135
Gráfico 4.2 Total de interacciones observadas a partir del análisis de las memorias institucionales, según ente	136
Gráfico 4.3 Cantidad de funcionarios, según institución	136
Gráfico 4.5 Puntajes obtenidos en el IGI y el ITSP, por año y según institución.....	146

Lista de Figuras

Figura 1.1 Síntesis de las variables de la investigación	51
Figura 2.1 Antecedentes relevantes del MREC ^{a/}	60
Figura 2.2 Antecedentes relevantes del MSP ^{a/}	62
Figura 2.3 Antecedentes relevantes de la DIS ^{a/}	64
Figura 2.4 Estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto ^{a/}	83
Figura 2.5 Estructura organizativa del Ministerio de Seguridad Pública ^{a/}	86
Figura 2.6 Estructura organizativa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	89
Figura 3.1 Palabras con mayor frecuencia en los segmentos entre MREC-MSP-DIS	110
Figura 3.2 Palabras con mayor frecuencia en los segmentos entre MREC-MSP	115
Figura 3.3 Palabras con mayor frecuencia en los segmentos entre MREC-DIS y MSP-DIS.....	121

Lista de Abreviaturas

AL	Asamblea Legislativa de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
CPSN	Consejo Presidencial de Seguridad Nacional
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional
ERCA	Estado de la Región Centroamericana
IGI	Índice de gestión institucional
IH	Institucionalismo histórico
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público
MH	Ministerio de Hacienda
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MP	Ministerio de la Presidencia
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
OEA	Organización de los Estados Americanos
OLJ	Organismo de Investigación Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCD	Policía de Control de Drogas
PEN	Programa Estado de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sieca	Secretaría de la Integración Económica Centroamericana
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SNG	Sistema Nacional de Guardacostas

Introducción

La política exterior costarricense, desde las Relaciones Internacionales, se ha concentrado en su aplicación a nivel internacional y en su interacción con actores de la comunidad internacional, mientras que el trabajo que se realiza a nivel doméstico en el desarrollo de la política exterior se ha relegado a una segunda posición. Esta segunda posición se ha concentrado en explorar y proponer alternativas prácticas sobre problemáticas de índole burocrática y relativas a la gestión institucional, pero sin tomar en cuenta la implicancia de la relación respecto a la construcción de la política exterior. Es incipiente el estudio de la seguridad como un tema integral de la política exterior costarricense, existiendo un grave vacío sobre cómo se define el posicionamiento en seguridad de Costa Rica hacia el exterior.

Para el análisis de Política Internacional resulta necesario comprender las realidades de los Estados desde lo doméstico para luego analizar sus posteriores acciones en el escenario internacional. Dentro de lo cual resulta fundamental entender el trabajo institucional realizado por entes estatales rectores en materias en específico y el proceso de formulación de la política exterior del Estado, en especial en temas transversales como la seguridad nacional. Los vacíos existentes en la materia motivan la presente propuesta, donde se busca analizar a profundidad la interacción de los entes estatales respecto a sus implicaciones sobre la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense. Para esto se estudian las instituciones estatales más importantes en la elaboración de política pública y en la toma de decisión, definiéndose al Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como las tres instituciones a ser consideradas.

La importancia que poseen las instituciones estatales sobre la formulación de la política exterior ha sido ya mencionada por teóricos como Rafael Calduch (1993), por esta razón resulta necesario explorar las relaciones entre las instituciones ya mencionadas. El estudio de las instituciones en las Relaciones Internacionales es ampliamente conocido, este se ha enfocado sobre las repercusiones que tienen en el sistema internacional, pero dejan de lado el análisis de las instituciones a nivel doméstico.

Entendiendo los alcances y limitaciones de las teorías de la Relaciones Internacionales, se ha optado utilizar la teoría del institucionalismo histórico. Esta teoría permite explorar el desarrollo histórico y el diseño institucional, características clave en la evaluación del impacto que tiene la

toma de decisiones en la política exterior. Teoría proveniente de las Ciencias Políticas, el institucionalismo histórico permite paliar los vacíos de conocimiento que de otra forma no podrían hacerlo los paradigmas disponibles en la disciplina de Relaciones Internacionales. Una vez propuesto el tema, su justificación y la naturaleza de documento, la problemática que se origina es la siguiente: ¿cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense?

El objetivo general de esta investigación es analizar la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense. Esta relación se estudia a partir de cuatro objetivos específicos planteados. Primero se propone, establecer la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico y las variables de la investigación: intereses, legitimidad, mecanismos institucionales y redes políticas. Seguidamente, como segundo objetivo, se busca identificar las características institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional que permiten entender sus capacidades y limitaciones dentro del proceso interinstitucional. En el tercer objetivo se tiene por determinar la agenda temática que condiciona cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional respecto a la formulación de la seguridad nacional como parte de la política pública y exterior costarricense. Y se concluye por analizar los efectos de la interrelación relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en la formulación de la política de seguridad de la política pública y exterior costarricense.

Estructura de la obra

La obra se estructura en cinco capítulos. El Capítulo 1 aborda la aproximación metodológica y teórica. En este se plantea el problema abordado, el cual se respalda con el estado de la cuestión, se exponen las preguntas planteadas en torno al proceso de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos. Por su parte, en el aparato teórico se profundiza en la teoría del institucionalismo histórico desde sus antecedentes, sus principales postulados, los conceptos clave y su vinculación con las Relaciones Internacionales. Se concluye el capítulo con el apartado metodológico, este se aborda desde la recolección y el análisis de datos.

En el Capítulo 2 se realiza una caracterización de las instituciones a partir de cinco grandes aspectos generales. En composición jurídica se hace una revisión sobre antecedentes, normativa vigente y la presencia de las instituciones en los sectores y consejos presidenciales. En la sección sobre funciones institucionales se realiza un acercamiento a las potestades derivadas de las leyes y se profundiza el tema de gestión institucional a partir de una revisión de recientes mediciones al respecto.

Seguidamente el Capítulo 3 se concentra en explorar las relaciones que tienen las instituciones entre sí, para esto se hace uso de tres fuentes: decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas semiestructuradas. El capítulo hace un breve repaso metodológico sobre cómo fueron abordadas las fuentes y luego se tienen tres secciones importantes definidas por las combinaciones posibles entre las instituciones, estas son: interacciones MREC-MSP-DIS, interacciones MREC-MSP e interacciones MREC-DIS y MSP-DIS.

Para el Capítulo 4 se han tomado como referencia las variables de la investigación, a partir de las cuales se han definido cuatro apartados: el primero aborda los intereses, la legitimidad en el segundo, los mecanismos institucionales en el tercero y las redes políticas se estudian en el cuarto. Para este capítulo se emplean los resultados obtenidos en el Capítulo 2 y el Capítulo 3, con estos se procede a realizar un análisis con los elementos proporcionados desde la perspectiva teórica del trabajo.

Por último, en el Capítulo 5, se ofrecen las principales conclusiones de los capítulos orientadas a dar respuesta a las preguntas planteadas en el Capítulo 1. En este se evidencian los resultados obtenidos del estudio interinstitucional, recomendaciones en torno a los elementos interpretados y

se diseñan posibles líneas de investigación que permitan conocer de mejor forma a las instituciones dentro de esta relación en el marco de la política exterior y la seguridad nacional.

Capítulo 1

Aproximación teórica y metodológica

1.1 Introducción

El capítulo responde al primer objetivo específico de la investigación, el cual plantea establecer la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico, posicionamiento teórico que se asume en el estudio, y las variables definidas en investigación, a saber: las redes políticas, los intereses, la legitimación y los mecanismos institucionales. Con el propósito de cumplir con este objetivo, el presente capítulo se desarrolla en torno a la pregunta: ¿Cuál es la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico y las variables de la investigación: intereses, legitimidad, mecanismos institucionales y redes políticas?

Para tener una mayor claridad al momento de responder a la pregunta formulada, es preciso adaptar dos conceptos teóricos fundamentales para con la realidad costarricense. El primero es referente a la seguridad nacional, el cual Murillo (2012) cuestiona sobre la necesidad del poder militar como elemento constitutivo de la defensa y seguridad en un Estado. El caso costarricense es particular porque al no poseer un ejército utiliza las herramientas político-institucionales como parte de las dinámicas en la seguridad internacional actual.

De aquí su relación con el otro concepto, que es la política exterior. Cascante (2012) hace énfasis histórico desde la Costa Rica basada en la neutralidad perpetua hasta finales de los años 80, donde se da un giro hacia el discurso para fomentar la paz. Araya, Loría y Vargas (2013) complementan que el proceso histórico de la política exterior costarricense ha devenido en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Para fines de la investigación, ambos conceptos se pueden definir como elementos capaces de formular y gestionar tanto la defensa como la política exterior. Resulta imprescindible el uso de cuerpos policiales en favor de mitigar las amenazas externas, la diplomacia como mecanismo adaptable a la seguridad internacional y el trabajo conjunto político-institucional con el objetivo de mantener estable la seguridad interna del país.

En el primer apartado se explica la elección del institucionalismo histórico como marco orientador del proceso de investigación. Toma en cuenta sus antecedentes y orígenes como parte de las teorías neoinstitucionales, donde se abordan sus similitudes y diferencias respecto de otras teorías. En este sentido, se profundizan en las posibilidades y limitaciones de análisis que ofrece

esta teoría en su perspectiva epistemológica y ontológica sobre las unidades de análisis de este trabajo. Además, se presenta una discusión en torno a los aportes y vínculos del institucionalismo histórico con la disciplina de las relaciones internacionales en la comprensión del tipo de actores y temáticas que aquí se estudian.

En la sección metodológica se especifican los métodos y técnicas utilizados durante el proceso de investigación. Las variables se desarrollan desde su fundamentación teórica y caracterización, su función dentro de la investigación, las fuentes de información a ser consultadas y los métodos empleados en la recolección, procesamiento y análisis de los datos. Como se indicó anteriormente, se trabajó a partir de cuatro variables: intereses, legitimación, mecanismos institucionales y redes políticas.

1.2 Planteamiento del problema

La política exterior costarricense, desde las Relaciones Internacionales, se ha concentrado en su aplicación a nivel internacional y en su interacción con actores de la comunidad internacional, mientras que el trabajo que se realiza a nivel doméstico en el desarrollo de la política exterior se ha relegado a una segunda posición. Esta segunda posición se ha concentrado en explorar y proponer alternativas prácticas sobre problemáticas de índole burocrática y relativas a la gestión institucional, pero sin tomar en cuenta la implicancia de la relación respecto a la construcción de la política exterior. Además, es prácticamente nulo el estudio de la seguridad como un tema integral de la política exterior costarricense, existiendo un grave vacío sobre cómo se define el posicionamiento en seguridad de Costa Rica hacia el exterior.

Los vacíos existentes en la materia motivan la presente propuesta, donde se busca analizar a profundidad la interacción de los entes estatales respecto a sus implicaciones sobre la seguridad externa como parte de la política exterior costarricense. Para esto se estudian las instituciones estatales más importantes en la elaboración de política pública y en la toma de decisión, definiéndose al Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como las tres instituciones a ser consideradas.

La importancia que poseen las instituciones estatales sobre la formulación de la política exterior ha sido ya mencionada por teóricos como Rafael Calduch (1993), por esta razón resulta necesario explorar las relaciones entre las instituciones ya mencionadas. El estudio de las instituciones en las Relaciones Internacionales es ampliamente conocido, este se ha enfocado sobre

las repercusiones que tienen en el sistema internacional, pero dejan de lado el análisis de las instituciones a nivel doméstico.

Entendiendo los alcances y limitaciones de las teorías de la Relaciones Internacionales, se ha optado utilizar la teoría del institucionalismo histórico. Esta teoría permite explorar el desarrollo histórico y el diseño institucional, características clave en la evaluación del impacto que tiene la toma de decisiones en la política exterior. Teoría proveniente de las ciencias políticas, el institucionalismo histórico permite paliar los vacíos de conocimiento que de otra forma no podrían hacerlo los paradigmas disponibles en la disciplina de Relaciones Internacionales.

1.3 Preguntas de la investigación

La pregunta general es: ¿cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense?

Las preguntas específicas son:

- a) ¿Cuál es la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico y las variables de la investigación: intereses, legitimidad, mecanismos institucionales y redes políticas?
- b) ¿Cuáles son las características institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional que permiten entender sus capacidades y limitaciones dentro del proceso interinstitucional?
- c) ¿Cómo se compone la agenda temática que condiciona cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional respecto a la formulación de la seguridad nacional como parte de la política pública y exterior costarricense?
- d) ¿Cuáles son los efectos de la interrelación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en la formulación de la política de seguridad de la política pública y exterior costarricense?

1.4 Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación es analizar la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad

Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense.

Los objetivos específicos son:

- a) Establecer la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico y las variables de la investigación: intereses, legitimidad, mecanismos institucionales y redes políticas.
- b) Identificar las características institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional que permiten entender sus capacidades y limitaciones dentro del proceso interinstitucional.
- c) Determinar la agenda temática que condiciona cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional respecto a la formulación de la seguridad nacional como parte de la política pública y exterior costarricense.
- d) Analizar los efectos de la interrelación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en la formulación de la política de seguridad de la política pública y exterior costarricense.

1.5 Estado de la cuestión

Para valorar el aporte de la presente investigación, se reseña, en un primer apartado, los estudios generales que han sido realizados sobre el Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; vale aclarar que los estudios encontrados son de enfoque multidisciplinario. En un segundo apartado se recopilarán los aportes académicos especializados en materia de política exterior, seguridad y defensa costarricenses, evidenciando una particularidad con la sección anterior, ya que en este se prioriza el área de las relaciones internacionales.

1.5.1 Estudios generales sobre el MREC, el MSP y la DIS

La revisión realizada permite esbozar cuatro categorías que emanan de los trabajos finales de graduación que han tomado a alguna de las tres instituciones como objeto de estudio. Brevemente se pueden establecer cuatro grupos con características generales en común: a. las propuestas en reestructuración y modificación de planes institucionales (Alarcón, 2009; Arce, 2010; Araya,

2016; Barrantes, 2018; Castillo, 1992; Cerdas, 2016; Cortés, 2006; Ramírez, 2003; Valerio, 2016; Walcott, 2011); b. relativo a recursos humanos y ambiente laboral (Baltodano, 2004; Bermúdez, 1996; García de Benedictis, 1989; González, 1999; Méndez, 2012; Mora, 2011; Núñez, 2006; Segura, 2000); c. análisis crítico sobre estrategias o actuaciones institucionales puntuales (Duarte, 1996; Eubanks, 2007; Montero, 2016; Núñez, 2014; Salas, 2011; Sevilla, 2003; Solano, 2002; Vargas, 2001; Vargas, 2004); d. tópicos vinculados a violencia de género o estudios de la mujer (Álvarez, 2010; Araya, 2009; Arce, 2017; Solano, 2019).

Desde la Universidad Nacional el Ministerio de Seguridad Pública ha sido estudiado por Roberto Salas Sánchez, quien realizó una investigación descriptiva utilizando entrevistas a profundidad y el análisis de contenido de Toulmin como parte de las estrategias de investigación en su tesis titulada “El Modelo Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, como gestor de cambio en las dinámicas sociales relacionadas con la seguridad: aciertos y desaciertos”. Realizada en 2011 desde el área de la sociología, esta tesis se enfoca en el Programa de Seguridad Comunitaria y utiliza un sentido crítico respecto a la implementación del programa y los resultados obtenidos.

Entre los proyectos de graduación que conciernen a la gestión interna de la institución se encuentra la investigación descriptiva/correlacional de Kimberly Walcott Brenes desde las Ciencias Ambientales con “Plan de gestión ambiental en el Servicio de Vigilancia Aérea del Ministerio de Seguridad Pública” (2011); el trabajo de tipo exploratorio, descriptivo y explicativo de Erick Piedra Núñez desde el Instituto de Estudios del Trabajo con la tesis “Estudio del ambiente laboral de la Sección de Seguridad Interna del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Política” (2006); también del Instituto de Estudios del Trabajo se ofrece la tesis “Análisis de factores que inciden en la práctica gerencial en el Sistema de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública” realizada por Eliasir Baltodano Cordero (2004); y Silvia Ramírez Murillo (2003) realiza un estudio de factibilidad con la tesis “Diseñar, desarrollar e implementar un sitio Web para la Policía de Control de Droga (P.C.D.), capaz de ofrecer información sobre el fenómeno de las drogas, que a la vez brinde a la sociedad costarricense una alternativa más, para denunciar el tráfico, consumo y venta de drogas en condiciones de confidencialidad y oportunidad”.

Por la Escuela de Psicología de la UNA se encuentra la tesis “La mujer policía: contexto laboral e identidad” realizado por Paula Araya Osorio (2009). Esta investigación es de tipo descriptivo-

interpretativo, con el objetivo de estudiar a profundidad las implicaciones del ambiente laboral sobre las mujeres policías, utiliza técnicas como entrevistas a profundidad y grupos focales, apoyándose en información del Departamento de Psicología del Ministerio de Seguridad Pública.

Continuando con los estudios sobre el ambiente laboral, en la Universidad de Costa Rica se encuentra la tesis titulada “Dinámica de los factores laborales que determinan la carga mental en policías que trabajan en la Delegación Cantonal de Nicoya” realizada por Pamela Hernández Mora (2011) para optar por el grado de licenciatura en psicología. Relativo a la Escuela Nacional de Policía se encuentra la tesis de María Gabriel Arce Navarro titulada “Lineamientos para una política curricular: una propuesta para la Escuela Nacional de Policía” (2010) y la tesis de Jennifer Cerdas Garbanzo “Elaborar una propuesta de gestión de calidad para la Escuela Nacional de Policía que promueva el acceso a la información de la población beneficiaria” (2016). Respecto a la gestión de personal se encuentra la tesis de Olga Bermúdez Cornejo “Diseño de un modelo de selección de personal para el cuerpo policial del Ministerio de Seguridad Pública”. El tema de control de inventarios es central en la tesis “Evaluación del inventario de las armas propiedad del Ministerio de Seguridad Pública” realizada por Jeffrey Eubanks Jara en 2007.

También por la Universidad de Costa Rica se encuentra la tesis “Análisis de la valoración médico legal de los pacientes atendidos en la Sección de Clínica Médico Forense ante denuncias de lesiones por abuso de autoridad, por parte de oficiales del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica” de Vladimir Núñez Licona del 2014. Desde la Escuela de Ciencias Políticas está disponible la tesis “La transferencia de políticas públicas en seguridad ciudadana: de la seguridad comunitaria a la policía de proximidad” de Marcelo Solano Ortiz (2002).

Desde la Universidad Estatal a Distancia se han preparado trabajos relacionados a la gestión interna, específicamente sobre organización laboral, como se evidencia en la tesis “Mejoramiento del proceso para el manejo de Recomendaciones de Auditoría en el Ministerio de Seguridad Pública” (Araya, 2016); en “Análisis del proceso de reclutamiento y selección para el personal de policía del Ministerio de Seguridad Pública” (González, 1999); “Modalidad del teletrabajo en el Departamento de Salud Ocupacional del Ministerio de Seguridad Pública” (Méndez, 2012); y en “Reorganización de la asociación de empleados y funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública (A.N.A.E.S.P.)” (Segura, 2016).

También desde la UNED se han explorado tópicos relacionados a violencia de género y la posición de la mujer policía en el Ministerio de Seguridad Pública. El trabajo de Rebeca Álvarez Guzmán toma uno de estos entre su tema central de tesis, en “Factores laborales que inician en la conciliación de la vida personal y laboral de las mujeres policías de la Unidad de Seguridad Interna del Ministerio de Seguridad Pública” (2010); también en la tesis de Alcides Arce Láscarez “Acoso sexual en la Escuela Nacional de Policía del Ministerio de Seguridad Pública en su sede central durante el cuarto trimestre del 2016” (2017); y en el de Jéssica Vargas Murillo “Análisis del desarrollo de la violencia de género, propiamente en las estructuras policiales del Ministerio de Seguridad Pública en el personal policía para el año 2016” (2016).

En la Universidad Nacional se encuentran tres trabajos finales que presentan al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como objeto de estudio o actor central. La Escuela de Relaciones Internacionales registra dos tesis, una desarrollada por Antonio Eduardo Alarcón Zamora (2009) titulada “Propuesta de modernización y reforma del Estatuto del Servicio Exterior de la República de Costa Rica”, donde utiliza una metodología inductiva de registro análisis y clasificación; y la tesis de Bernardina Esther Vargas García del 2001 bajo el nombre “La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en materia de derechos humanos: alcances y limitaciones (1987-1998)”. Por otra parte, el Instituto de Estudios del Trabajo dispone la tesis de Jorge Manuel Duarte Zárate (1996) titulada: “Análisis de los instrumentos aplicados en las distintas fases del proceso, por la Unidad de Capacitación de la Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y su valoración”.

La Universidad de Costa Rica dispone del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como objeto de estudio en la tesis realizada por Adriana Castillo Guzmán, de la Facultad de Derecho, titulada “Reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto” (1992); Ana Virgina García de Benedictis , de la Escuela de Historia, ha realizado la investigación “Los procesos técnicos en archivos: la clasificación, la ordenación y la selección documental” (1989); y Liliana Sevilla Mora, de la Escuela de Ciencias Políticas, presenta la tesis “Análisis de la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y su efecto en la ejecución de la política exterior: 1995-2002” (2003).

La Escuela de Administración Pública registra cuatro tesis concernientes al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, “Manuales de procedimientos para el proceso financiero del

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto” por Marbett Cortés Espinoza (2006); “Papel inconcluso de la Cancillería en la formulación de la política comercial exterior” por Alejandro Vargas Johansson (2004); “Interpretación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la violencia de género como motivo para solicitar protección internacional bajo el estatuto de persona refugiada, de acuerdo con la normativa internacional y nacional” por Amanda Solano Badilla (2019); y “Propuesta de una estrategia de diplomacia digital en Facebook para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica” por José Alberto Barrantes Ceciliano (2018).

Siguiendo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Universidad Estatal a Distancia tiene a disposición la tesis de Alexandra María Montero Bermúdez titulada “Análisis y mejoras al sistema de control interno aplicado en la gestión estratégica de las Misiones de Costa Rica en el exterior” (2016).

La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional se presenta poco como objeto de estudio. De la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional se encuentra disponible el trabajo final de graduación: Una propuesta estratégica para potenciar y modernizar el departamento de asuntos internacionales de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en el Marco del contexto internacional realizado por Sandra Valerio González (2016).

Una vez observados los trabajos realizados hasta la fecha y las agrupaciones formadas a partir de sus temas, es posible concluir que en Costa Rica no se ha estudiado el trabajo interinstitucional entre las tres instituciones, el problema de investigación planteado en el presente trabajo no ha sido abordado ni remotamente en ninguna de las tesis compiladas para el abordaje de este estado de la cuestión.

1.5.2 El estudio de la política exterior, la defensa y seguridad en Costa Rica

En cuanto a los estudios sobre política exterior relacionados con la seguridad costarricense, Carlos Murillo Zamora (2012) en su artículo “Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica”, expresa desde una perspectiva reflexiva-académica una serie de justificaciones capaces de relacionar el vínculo necesario entre la formulación de una política de defensa (a nivel interno) y como la misma repercute en la política exterior. Murillo no se enfoca en una cuestión empírica, sino en lo ontológico: la respuesta político-administrativa desde el estado y sus instituciones basada en la necesidad de la identidad y seguridad común(es).

El mismo autor pone en cuestionamiento si es analíticamente correcto referenciar la defensa y la política exterior de los estados con las Fuerzas Armadas (poder militar). De ahí que parta con aproximaciones conceptuales respecto al “*know how*” de la política pública, política exterior, seguridad y defensa. El objetivo del análisis es demostrar la particularidad de un país sin ejército como Costa Rica, y como este logra adaptarse a las dinámicas de seguridad internacional del siglo XXI mediante la formulación de políticas en materia de defensa-exterior sin abogar por el componente militar, como es el caso de países que sí poseen dicho poder o capacidad.

Otro trabajo académico que considerar es “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de la neutralidad a la paz (1983-1989)” escrito por Carlos Cascante Segura durante el año 2012. Si bien es cierto que la coyuntura de estudio es de 40 años atrás aproximadamente, su contenido permite una mayor comprensión en lo que se refiere a la evolución de la política exterior costarricense en las últimas décadas. Dicho análisis comparte la similitud epistemológica propuesta por Murillo, por lo que el componente empírico no destaca de manera objetiva.

Cascante comienza con un recuento histórico-bibliográfico respecto a los acontecimientos en Centroamérica durante los años ochenta; aunado a lo anterior se mencionan una serie de estudios académicos hechos por las personas expertas debido a los conflictos político-militares en otros países de la región al momento de construir la política exterior de Costa Rica. Es importante mencionar que, en última instancia, la transición de la neutralidad perpetua a un discurso de paz logrado durante el primer gobierno de Oscar Arias Sánchez (1986-1990) contiene una serie de variantes en el tema de seguridad interna y externa, pero desde un lenguaje implícito.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, el trabajo de Ana Araya, Max Loría y Manuel Vargas titulado “Análisis de la seguridad interna y externa en Costa Rica su posición con respecto a la seguridad regional: condiciones de seguridad ciudadana, defensa y política exterior.” (2013) enfoca el análisis en la construcción de la política pública costarricense mediante estrategias concretas en materia de seguridad ciudadana y paz social. Las instituciones públicas que toman como referencia son el Ministerio de Planificación (Mideplan) como órgano formulador, mientras que la Fuerza Pública, la cual pertenece al Ministerio de Seguridad Pública, es la entidad ejecutora. En cuanto a la política exterior, los autores priorizan los desafíos en lo que respecta a la defensa, mencionado tres coyunturas particulares: conflicto con Nicaragua, narcotráfico y liderazgo regional.

El trabajo titulado “Poder suave, poder duro y poder inteligente. Una aproximación desde Costa Rica” (2015) del autor Marco Méndez Coto, que hace una referencia a la política exterior costarricense empleada durante el período 2010-2014. En un primer apartado construye un resumen teórico-conceptual respecto a los diferentes abordajes académicos del poder duro, suave e inteligente a través de las relaciones internacionales. Lo que le genera una serie de consideraciones sobre si los postulados principales del poder inteligente tienen posibilidad de implementarse en la realidad de Costa Rica como parte de su política exterior, entre lo que destaca mencionar el análisis del trabajo entre las instituciones estatales para la formulación de políticas públicas y de seguridad externa.

Fuera de la línea en lo que se refiera a política exterior, seguridad y defensa de Costa Rica, existen dos aportes de carácter general por parte de académicos pertenecientes a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (UNA), pero no por ello se les resta importancia. El primero es un trabajo conjunto de Daniel Matul Romero y Luis Diego Segura titulado “Seguridad: perspectivas teóricas y su evolución reciente” (2013), el cual hace un repaso de los enfoques de seguridad que se han implementado en la región latinoamericana, tomando como base los cuatro elementos fundamentales a los que responden los distintos modelos: el objeto de referencia, el origen de las amenazas, el ámbito de accionar y recursos para responder a las amenazas, peligro y urgencia. Finalmente se presenta un análisis más profundo sobre los efectos que esta evolución ha tenido en la región centroamericana.

Marco Méndez y Nazareth Porras (2011) en su ensayo “El marco de la seguridad humana: concepción amplia y restringida” plantean un marco para comprender el concepto de la seguridad humana. Por lo que explican la evolución del concepto de seguridad, el origen de la seguridad humana, sus principales concepciones (amplia y restringida), las ventajas de cada una de ellas, las potencialidades y limitantes del concepto de seguridad humana como un todo. Además, desarrollan un estudio de caso en la región de Ituango, Colombia para mostrar la forma de operacionalizar la seguridad humana de acuerdo con sus dos interpretaciones.

Se concluye que, para los dos apartados dentro del estado de la cuestión, los estudios académicos basados en la formulación de políticas públicas para la seguridad interna y externa tienen una connotación mayoritariamente descriptiva y analítica, por lo que el elemento empírico está ausente. También la ventaja de su abordaje multidisciplinario, sobre todo el estudio de las tres

instituciones de seguridad costarricenses. Al mismo tiempo se evidencia la debilidad por la cual se originó el tema de investigación, debido a que existe poca información sobre la formulación de políticas a nivel interinstitucional, y el poco material de referencia no permite entender con detalle los procesos y acciones al momento de formular la política pública y exterior de Costa Rica. Los trabajos en política exterior, seguridad y defensa existentes son abordados desde los paradigmas tradicionales a pesar de ser publicaciones en su mayoría recientes, lo cual abre la oportunidad de hacer un análisis que nunca se ha abordado.

1.6 Apartado teórico

La investigación se articula desde la perspectiva teórica del institucionalismo histórico. Los acápites a continuación se ordenan de la siguiente forma: antecedentes de la teoría institucional, la teoría del institucionalismo histórico, el institucionalismo histórico y las relaciones internacionales y los conceptos empleados por el institucionalismo histórico.

1.6.1 Antecedentes de la Teoría Institucional

Las instituciones han tenido un rol importante en la disciplina de las ciencias políticas debido a que su estudio ha permitido ampliar las perspectivas del conocimiento político. Lo anterior se complementa con dos etapas trascendentales en cuanto al institucionalismo: el viejo y el nuevo. Peters (1999) hace una diferenciación entre ambos cuando asume la necesidad de una unión entre todas sus versiones teóricas para obtener una perspectiva más completa en la estructura del sistema político y su influencia en la política pública de acuerdo con la conducta configurada por el gobierno (y las instituciones). En pocas palabras, la intención académica/intelectual es enriquecer con nuevos axiomas teóricos y empíricos la comprensión de la ciencia política contemporánea.

El viejo institucionalismo se formaliza como teoría a finales del siglo XIX, con el objetivo de explicar la conducta social en la que el gobierno y las instituciones funcionan como intermediarios dentro de un sistema político complementado por las leyes. Cabe resaltar que en ese contexto el pensamiento y la praxis política americana era menos estatocéntrico que el de sus compatriotas europeos, por esa razón a nivel de análisis académico, Estados Unidos luchaba en contra del partidismo para defender la participación política masiva, mientras que en Europa los países se enfocaron en la ley y la estructura institucional (Peters, 1999).

Una vez consolidado el viejo institucionalismo, durante las primeras décadas del siglo XX comenzaron a surgir “proto-teorías” de la misma, las cuales pretendían justificar desde la ciencia

política su peso intelectual, a pesar de ser poco aceptadas en muchos casos por carencias de fundamento teórico, muy descriptivas y estereotipadas. Entre ellas se pueden mencionar el legalismo, estructuralismo, holismo, historicismo y análisis normativo. El aporte académico no se inclina a la construcción teórico/analítica por defecto, sino que, a pesar de ser necesaria para comprender las diferentes escuelas de pensamientos clásicos del institucionalismo, su versión reciente ha percibido más errores que virtudes, lo que ha permitido una transformación de esta.

Sin embargo, la esencia del institucionalismo es rescatada por Hay (en Lawden y Roberts, 2013), el cual justifica la evolución del institucionalismo como un “análisis político” y no una ciencia política. Lo anterior se debe a que en el primero, el autor defiende que no existen certezas o puntos finales en la teoría misma ni en el pragmatismo en las instituciones estudiadas. De ahí que se enriquezca constantemente gracias a las múltiples áreas de las ciencias sociales con las que se puede complementar su estudio. El mismo Hay lo explica desde la siguiente perspectiva:

Theory is about simplifying a complex external reality, but not as a means of modelling it, nor of drawing predictive inferences on the basis of observed regularities. Rather theory is a guide to empirical exploration, a means of reflecting more or less abstractly upon complex processes of institutional evolution and transformation in order to highlight the key periods or phases of change which warrant closer empirical scrutiny. Theory sensitises the analyst to the causal processes being elucidated, selecting from the rich complexity of events the underlying mechanisms and processes of change (Hay en Lowndes y Roberts, 2013, p. 46-47).

Vivien Lowndes y Mark Roberts (2013) organizaron el institucionalismo en tres fases históricas, las cuales abarcan un proceso de exploración y redescubrimiento (1930 a 1970), divergencia y división (1980 a 1990) y convergencia con consolidación (principios de los 2000 hasta la actualidad). El objetivo era diferenciar las particularidades existentes entre los abordajes metodológicos, analíticos y empíricos del institucionalismo.

En su primera etapa, el institucionalismo era fuente de debate entre los economistas neoclásicos y los defensores de la teoría organizacional: mientras los primeros exigían el análisis de las instituciones a través del abordaje tradicional neoclásico (la institución instrumentalizada), los segundos valoraban el actuar de las personas dentro del aparato institucional; por lo que los medios, valores y eficiencia eran parte de la racionalidad administrativa. En ciencias sociales se entiende en términos de estructura versus agencia. Entre los ejemplos más relevantes están las instituciones políticas en Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos durante los años 30,

las consecuencias de un “gobierno dividido” y cómo afectan al sistema político estatal estudiado por Woodrow Wilson (1956) y el trabajo del académico británico Robson con respecto a la organización y el manejo de las corporaciones públicas durante la década de los sesenta.

A partir de las décadas de 1950 y 1960, las ciencias sociales experimentan una revolución en sus paradigmas, en donde el institucionalismo estaba incluido. Este cambio se evidencia principalmente en los Estados Unidos, por lo que las visiones conductistas y racionalistas evolucionan en cuanto a análisis teórico. Peters (1999) menciona que, al hablar de la teoría y metodología, el conductismo estudia los factores sociales y psicológicos, en lo cual no descarta que el sistema se rige por lo individual; mientras que el racionalismo aboga por la economía para la función y entendimiento de la estructura y el sistema. En la parcialidad anti-normativa ambas perspectivas critican la construcción normativa del institucionalismo, donde los resultados no eran del todo positivos para una buena gobernabilidad. En el individualismo metodológico los conductistas priorizan la decisión única del individuo el cual afecta la vida sociopolítica; pero el racionalismo defiende la utilidad de este en los colectivos debido a la influencia que ejerce, o sea depende de la decisión del sujeto o los patrones cambian a nivel individual y colectivo. Finalmente, el “inputismo” debate la influencia o no de las instituciones sobre las conductas de los individuos y los colectivos a los que pertenecen. La crítica recae en los "input" y los "output" de los procesos creados por las instituciones formales y el gobierno.

La segunda etapa comienza con tres cambios importantes respecto a su predecesor: la introducción de reglas formales e informales con el objetivo de ampliar el análisis en la conducta institucional, la priorización, desde una línea crítica, de las relaciones entre los valores y el poder dentro de las instituciones y rechazar el determinismo del pasado, en favor de aproximarse en las conductas individuales y las acciones humanas que configuran la evolución de los actores (Lowndes y Roberts, 2013). Además, la definición de las estructuras sociales y su relación con el nuevo institucionalismo obligan a ir más allá de los análisis conductistas o de decisiones racionales utilizados en el pasado, lo que generó una serie de teorías innovadoras que cumplen con la función de explicar diferentes realidades, cada una a su manera: institucionalismo normativo, de decisión racional, histórico, empírico, internacional, sociológico, de redes, constructivista y feminista. El cuadro 1.1 delimita las principales corrientes del nuevo institucionalismo, aceptadas por la gran mayoría de autores, a pesar de que los principales exponentes difieren en la cantidad de teorías existentes.

Cuadro 1.1 Principales teorías institucionales de acuerdo con el nuevo institucionalismo

Aspecto	Teoría sociológica	Teoría de la elección racional	Teoría histórica
Definición de institución	Convenciones, normas, prácticas cognitivas, marcos y prácticas culturales (Scott, 2008).	“Las reglas del juego en la sociedad” (North, 1990).	“Procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales” (Hall, 1986).
Objetos clave de estudio	Movimientos sociales, difusión de las instituciones, campos organizacionales.	Elecciones individuales y resultados, problemas de acción colectiva, juegos de escenarios.	Política nacional y élites políticas, los caminos divergentes y “variedades del capitalismo”.
Enfoque teórico	El contexto cultural e institucional para la formación de la agencia.	Instituciones intentan crear estabilidad, frenar los peores excesos de agencia.	El contexto histórico e institucional para moldear la agencia.
Supuestos teóricos	Los actores siguen normas y convenciones o “la lógica de la apropiación” (March y Olsen, 1989).	Los actores calculan el mejor curso de acción que persiga sus intereses dentro de un marco de trabajo institucional (Ostrom, 1986).	Una combinación de las lógicas cultural y de cálculo (Hall y Taylor, 1998).
Métodos comunes	Estudios de caso, descripciones “densas”, metodologías interpretativas.	Modelos de prueba, uso de información cuantitativa, experimentos de laboratorio y de campo.	Casos históricos, seguimiento de procesos, análisis comparativos nacionales cruzados.
Horizontes temporales	El pasado reciente y el futuro.	El presente y el futuro inmediato.	A largo plazo en el pasado.
Perspectiva sobre el cambio	Cambio visto como “institucionalización” (Scott, 2008), incluye la imitación, adaptación y reutilización de instituciones existentes.	Cambio deseado por los actores, énfasis en el diseño consciente, ajuste racional, negociación y "gaming".	El cambio es muy específico del contexto, se centra en los momentos formativos y la dependencia de la trayectoria (equilibrio puntuado).
Significado del compromiso	Grupos relativamente impotentes se movilizan dentro de un entorno institucional conformado por organizaciones del sector público y privado.	Los pequeños grupos comunitarios y empresariales diseñan sus propias instituciones sin la ayuda de los actores del gobierno central	Grandes grupos y coaliciones de actores empoderados bloquean o promueven la reforma institucional en sus propios intereses
Principales Expositores	DiMaggio and Powell, 1991; March and Olsen 2004; Crouch, 2005; Lowndes, 2005; Mayntz and Sharpf, 1995.	Hindmoor, 2010; Premfor, 2004; Ostrom, 1999 y 2007.	Hay, 2002; Hall and Taylor, 1996; Thelen, 2004; Hall, 1989; Immergut 1992; Pierson, 2000 y 2004; Krasner, 1985.

Fuente: Elaboración propia con información de Lowndes y Roberts (2013).

Para Peters (1999) el nuevo institucionalismo contiene seis variantes (ya mencionadas en los párrafos anteriores) que intentan explicar, de acuerdo con su enfoque los siguientes puntos: 1. que la institución sea un elemento estructural formal o informal de la sociedad y la política, con el objetivo de trascender las relaciones entre los grupos compuestos por individuos. 2. comprobar la existencia de una estabilidad institucional a través del tiempo. 3. que cumpla el propósito de afectar la conducta de los individuos y 4. compartir una serie de valores y significados entre los miembros de las instituciones. Lo anterior se reduce al esfuerzo conceptual por definir las funciones de una institución política, o en palabras de Hall y Taylor (1996):

[...] a political institution: 'Is not just formal rules, procedures or norms, but the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the 'frames of meaning' guiding human action.' In their empirical work, historical institutionalists undertake case studies, generally on the national scale and over significant time frames, examining the unfolding relationships between the formation and implementation of public policy and the large collective bodies (employers' organizations, trades unions, political parties, and pressure groups) which form the power constellations within that particular country (p. 947).

En la tercera etapa o la más reciente, se amplía la gama metodológica, teórica y analítica, la cual favorece el estudio, las reglas y las prácticas de las instituciones formales e informales. Además, Lowndes y Roberts (2013) subrayan que, a pesar del poder estatal y la marginalización de los grupos sociales no quiere decir que no exista resistencia en aras de configurar las posibilidades políticas, sociales y económicas de las instituciones. Otro elemento de suma importancia es el estudio tanto de los patrones endógenos como exógenos en las relaciones institucionales, para así favorecer la argumentación de su estabilidad y cambio. Ante un panorama cada vez más complejo, se ha reiterado las diferenciaciones en cuanto a cuota de poder y cantidad de recursos que las instituciones posean, de ahí que éstas sean "incompletas" debido a que sus conductas individuales o colectivas están sujetas a las relaciones interinstitucionales o el ambiente en que se desenvuelven políticamente.

Uno de los debates más complejos entre las personas teóricos del nuevo institucionalismo es si se pueden analizar detalladamente las instituciones con solo una o varias de estas teorías. Para estos, un punto clave radica en la praxis política de las instituciones, en aras de moldear la conducta del individuo, reduciendo las inquietudes de la vida social. Aunado a lo anterior, existe la interrogante sobre si las instituciones requieren de la agencia humana (actores dentro de la

institución) para considerarse autónomas. Generalmente, las aproximaciones del nuevo institucionalismo se basan en los valores y las normas que derivan de estas, aunque en otros casos se utilizan las reglas (a nivel intra o interinstitucional). Para una mayor comprensión de las instituciones, se depende del grado de cambio obtenido, sea planeado o no. Lo que hace medible la transformación institucional varía debido a la influencia en las percepciones de sus miembros.

Existen una serie de interrogantes en lo que compete al abordaje analítico y metodológico de las nuevas teorías institucionales, sobre todo cuando se intentan detectar similitudes y diferencias. Tal es el ejemplo que plantea Peters (1999) con base en el *outcome* de las instituciones: ¿Los productos generados por los procesos sociales derivan de factores estructurales o de la agencia humana? Fuera de los sesgos analíticos propios de las ciencias sociales como fuente principal en los estudios del nuevo institucionalismo, la complejidad se justifica debido a la amplitud de interrogantes que dejó el viejo institucionalismo y su evolución dinámica a partir de los años 80. El fin último de la construcción teórica es enfocar la atención hacia el análisis de la conducta política dentro de las instituciones.

A partir del dinamismo metodológico que transformó el institucionalismo, Roberts (2013) menciona que dicha ruptura se da gracias al redescubrimiento de las instituciones analizado por March y Olsen durante el año de 1989. Ambos intentan eludir el tradicional análisis dicotómico de la teoría, que se debatía entre los trabajos académicos teóricos o los empíricos; por lo que los “nuevos” institucionalistas comenzaron a enfocar sus estudios, omitiendo los niveles en los que podían diferir, hacia lo teórico y empíricamente informado.

Ellen Immergut (1998) procura indagar con detalle la fuente conceptual del nuevo institucionalismo, justificando la confusión del término por parte de los antecesores teóricos. En primera instancia estudia las preferencias, valores agregados y normativas de acuerdo con las variantes de la teoría institucional como la decisión racional, teoría de la organización y el institucionalismo histórico. La autora pone en evidencia que el ejercicio de puntualizar las diferencias entre las manifestaciones del nuevo institucionalismo unifica el conocimiento empírico de las instituciones y los actores que la componen.

Una vez el estudio histórico de las instituciones aunado a los intereses cambiantes a través del tiempo y los productos esperados (*income* y *outcome*), Immergut sintetiza su argumento en lo siguiente:

By tracing changing definitions of interests through time and across cultures, the impact of institutions on the construction of interests can be studied without imposing arbitrary, “objective” definitions of interests. That is, the discrepancy between “potential” and “expressed” preferences can be addressed without inventing a theory of the actors “true” interests. In this way, artifacts of representation and biases of political institutions can be discussed and criticized (Immergut, 1998, p. 25).

Hall y Taylor (1996) en el texto “Political science and the three new institutionalisms” argumenta la misma problemática conceptual evaluada por Immergut. De hecho su línea de investigación es similar en cuanto al repaso histórico de los tres nuevos institucionalismos (sociológico, elección racional e institucionalismo histórico) a diferencia que los autores de esta obra hacen una comparación fundamentalmente bajo axiomas teórico-analíticos derivados de los estudios en ciencias políticas de la última mitad del siglo XX.

Por ende, entre sus principales hallazgos están que a pesar de los postulados extremos entre una y otra, el aporte cultural (histórico) y de “cálculo” (analítico) afecta las acciones institucionales derivadas de las expectativas y que, al mismo tiempo, los tres nuevos institucionalismos toman prestadas premisas construidas por sus “hermanos”, desde una perspectiva puramente analítica, para confabular los intereses que cambian a través del tiempo y les permiten no solamente evolucionar teóricamente, sino también a volverse históricamente estables.

1.6.2 La Teoría del Institucionalismo Histórico

En el estudio del neoinstitucionalismo existe un amplio reconocimiento (Peters, 1999; Hall y Taylor, 1996; Lowndes y Roberts, 2013) de la relevancia del institucionalismo histórico (IH) como una de las tres corrientes más importantes junto al institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico, teniendo en común la visión sobre las instituciones como “las reglas del juego en la sociedad” que restringen y permiten la interacción humana (Rixen y Viola, 2016). El IH encuentra su importancia, al lado de las otras dos vertientes institucionales, al introducir un factor al estudio institucional que hasta el momento se había subestimado: el histórico.

El institucionalismo histórico se ha distinguido por su análisis de “las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos autores” (Vargas, 2008, p. 50). Sin embargo, es necesario complementar esta definición de José Vargas, ya que de acuerdo con Orfeo Fioretos (2011), el IH llega a abarcar más allá del componente histórico de las instituciones, planteando cómo y cuándo

los procesos históricos determinan los resultados políticos. La premisa del IH es sintetizada en *The Oxford Handbook of Historical Institutions* de la siguiente forma:

Historical institutionalism is a research tradition that examines how temporal processes and events influence the origin and transformation of institutions that govern political and economic relations [...] Empirically, historical institutionalists have focused on enhancing political scientists' understanding of the origins, evolution, and consequences of humanly created institutions across time and place [...] While early studies emphasized “big questions” —such as the origins of the state, the consequences of revolutions and wars, persistent social inequalities, and economic crises—the tradition's empirical purview has grown considerably in the past 25 years as scholars have studied virtually all types of institutions, big and small, at the local, national, and international levels (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016, p. 19).

La definición proporcionada por Fioretos, Falleti y Sheingate da una idea general sobre los elementos que se toman en cuenta en el análisis del institucionalismo histórico, el enfoque, incluso el objetivo, de este acercamiento teórico en ciencias políticas y el alcance de sus estudios hasta la actualidad. En la presente sección se ampliará sobre estas tres ideas sintetizadas por los autores, con el propósito de alcanzar una mejor comprensión sobre los aspectos de mayor importancia de la perspectiva histórica en estudio.

Como se expuso en la sección anterior, el institucionalismo histórico se cimenta en un contexto donde se dio un giro hacia el estudio de las instituciones en ciencias sociales, el nuevo giro institucional atrajo la atención sobre cómo las instituciones ordenaban la vida política a través de una variedad de mecanismos que constituían a los actores y que restringían su comportamiento (March y Olsen en Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016). Sin embargo, el estudio de las instituciones desde un enfoque histórico cuenta con antecedentes importantes, sirviendo como ejemplo las obras de autores influyentes como Max Weber, Emile Durkheim, Alexis de Tocqueville, John Locke o Woodrow Wilson (Sanders, 2006; Immergut, 1998). El estudio de las instituciones tenía un dominio sobre las ciencias políticas bastante notorio, este “viejo institucionalismo” se concentraba fundamentalmente en el estudio de las configuraciones de las estructuras administrativas, legales y políticas (Steinmo y Thelen, 1992); por tanto, el análisis histórico, como parte de este viejo institucionalismo, mantuvo su relevancia en ciencias sociales durante las primeras décadas del siglo XX.

Hacia la década de los cincuenta y sesenta, con el aumento de análisis y datos estadísticos sobre acontecimientos y procesos políticos, las instituciones y la historia pasaron a un segundo plano en ciencias políticas y ciencias sociales, debido a la irrupción del behavioralism en la disciplina, el cual llega a desplazar al viejo institucionalismo y deja relegado el estudio de las instituciones en los análisis académicos (Steinmo y Thelen, 1992).

El análisis histórico de las instituciones consigue posteriormente responder a este dominio del behavioralism y el funcionalismo estructural, y después al marxismo académico, por medio de un renovado interés sobre la influencia de la tradición sociológica, en gran parte derivada de los trabajos de Max Weber, descubriendo aspectos de su pensamiento que le permiten hacer esta contestación a las corrientes dominantes; “in comparison to the rational choice and organization theorists, forerunners of the historical institutionalists tended to take a more macro-sociological and power-oriented view, which focused on the relations between politics, state and society in various countries and historical periods” (Immergut 1998, p. 17).

Producto de este desafío hacia el dominio del behavioralism surgen dos críticas institucionales separadas: la de elección racional y la histórica (Steinmo y Thelen, 1992). El resurgimiento del interés sobre el estudio de las instituciones se debe, de acuerdo con Elizabeth Sanders, a las vulnerabilidades que se descubren posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde las instituciones democráticas basadas en un crecimiento económico estable se vieron criticadas en la década de los setenta como no lo habían sido desde los cuarenta (2006). Este renovado interés sobre los factores institucionales es estudiado a profundidad y trazado por los autores Thelen y Steinmo en la publicación *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, trabajo en donde también se acuñó el concepto de “institucionalismo histórico”, y contribuyó al debate sobre perspectivas neoinstitucionalistas por medio del desarrollo de “herramientas analíticas de trabajo para el estudio de la historia y la política” (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016). Con la producción académica subsecuente a la publicación de Steinmo, Thelen y Longstreth es que se llega a caracterizar a la década de los ochenta y noventa como el período de consolidación del IH, donde consigue “florecer” con el afianzamiento de características analíticas y epistemológicas (Sanders, 2006).

La reaparición de las instituciones como elemento relevante de análisis fue un logro particular de las corrientes neoinstitucionales, encabezado por el institucionalismo de elección racional y el

institucionalismo histórico. Ambas corrientes comparten haber superado el desafío de reposicionar a las instituciones dentro de la disciplina, también coinciden, siguiendo a Sanders, en estar de acuerdo sobre una importante definición y premisa, que las instituciones constituyen: “humanly devised constraints that shape human interaction” (North en Sanders, 2006). A pesar de su desarrollo paralelo, ambas corrientes cuentan con discrepancias sustantivas en sus enfoques. Es importante destacar las disimilitudes entre las principales corrientes neoinstitucionales, ya que esto permite entender el aporte diferenciado y sustantivo que el institucionalismo histórico ha realizado a la teoría institucional.

Como se mencionaba al inicio del apartado, el institucionalismo histórico conforma la punta de lanza del neoinstitucionalismo junto al institucionalismo de elección racional (IER) y al institucionalismo sociológico (IS), con los cuáles ha coexistido en constante diálogo y ha compartido conocimientos que han llevado a la consolidación epistemológica recíproca. Lo que distingue a estas corrientes no se encuentra particularmente en los conceptos o metodologías, sino en el enfoque de la perspectiva sobre la agencia humana y el rol de las instituciones en la formación de procesos políticos (Fioretos, 2011). Por ejemplo, el enfoque sustantivo del IER se concentra en modelar interacciones de contextos específicos y en el inicio de los equilibrios estratégicos, el IS estudia el origen y el cambio de los órdenes normativos, mientras para el IH es definir patrones de cambio y reproducción institucional, de acuerdo con Orfeo Fioretos: “the substantive profile of historical institutionalism is characterized by attention to large questions with an explicit temporal scope that concern the creation, reproduction, development, and structure of institutions over time” (2011, p. 372).

Diferencias importantes también pueden encontrarse sobre la fuente de las preferencias, el IER y el IS lo consideran exógeno mientras que el IH lo ve endógeno desde las inversiones institucionales; sobre la temporalidad, para el IER es una característica ocasional, para el IS es una característica común, para el IH es una característica central; sobre las consecuencias involuntarias, el IER las considera raras, el IS ocasionales y el IH comunes; y sobre el entendimiento de las restricciones en las acciones, el IER lo hace desde las reglas existentes y el contexto estratégico, el IS desde el orden normativo existente y el IH desde los legados de los diseños pasados (Fioretos 2011, p. 375). En síntesis, la diferencia del IH con las demás corrientes, particularmente con el IER, se da en que el IH presta mayor atención a la viabilidad a largo plazo de las instituciones y sus consecuencias, mientras el IER se enfoca en los parámetros de momentos

particulares en la historia de la configuración para la maximización del interés individual (Sanders, 2006). A pesar de sus diferencias, las corrientes neoinstitucionales no deben de entenderse como contrarias entre sí. Al respecto, Paul Pierson señala que:

[...] RC takes preferences for granted, whereas HI is interested in how ideas, interests, and positions generate preferences, and how (and why) they evolve over time. There is no reason why the two approaches should be viewed as antithetical, however. They may well be complementary (Sanders, 2006, p. 43).

Al comparar las corrientes neoinstitucionales se obtienen algunas líneas generales sobre el IH, por lo que, una vez entendida las semejanzas y diferencias, es importante entrar a abordar el enfoque del IH como tal. Con el objetivo de traer los criterios de diversos académicos especialistas en institucionalismo histórico, se han reunido en el cuadro 1.2 las distintas conceptualizaciones sobre el enfoque. Como se muestra en el cuadro 1.2, en los seis autores citados existe una misma idea del estudio del institucionalismo histórico como proceso histórico en instituciones, organizaciones y/o sistemas de gobierno. Cada autor da una interpretación por lo que implica el proceso histórico: Fioretos lo observa como la “evolución de restricciones y oportunidades”; Peters lo enfoca en la persistencia de la organización desde su creación inicial; Sanders lo considera como “la construcción, el mantenimiento y la adaptación”; Hay lo interpreta desde “cómo las elecciones son realizadas desde el diseño institucional”; Rixen y Viola lo comprenden como el proceso “por el que las instituciones cambian o no cambian”.

Junto al estudio del proceso histórico sobre las instituciones, los autores identifican elementos adicionales que enriquecen el enfoque teórico del IH. Orfeo Fioretos expone la importancia de dos conceptos para entender los eventos políticos: timing y sequence. Guy Peters hace hincapié en las ideas, y su importancia en la incorporación dentro de las estructuras ya que estas son las que definen la formación de las instituciones. Para Colin Hay, la influencia sobre la toma de decisión de los individuos es el aspecto de importancia del estudio del IH, mientras que para Rixen y Viola es resaltar cómo las asimetrías del poder pueden ser creadas y reforzadas por las reglas institucionales.

Cuadro 1.2 Perspectivas de autores especializados sobre el estudio del IH

Obra referenciada	Autoría	Criterio sobre el institucionalismo histórico
Historical Institutionalism in International Relations	Orfeo Fioretos	To historical institutionalists, attention to the timing and sequence of political events is important because the evolution of constraints and opportunities in the multiple institutions that shape human interaction often create a different type of political game over time. In particular, the calculations of political actors (for example, their understanding of their stakes in the current setting), and the nature of the constraints under which they operate (for example, some options may not really exist due to the sequence of prior events) may change significantly over time (2011, p. 371)
Institutional theory in political science: The new institutionalism	Guy Peters	The emphasis of historical institutionalism is much more on the persistence of organizations after they are formed than it is on the facts of their initial creation. To some extent the emphasis on embodying ideas in the structures that support institutions may be taken as a definition of the formation of institutions. It can be argued that when an idea becomes accepted and is embodied into a structural form then the institution has been created (1999, p. 67)
Historical Institutionalism en The Oxford Handbook of Political Institutions	Elizabeth Sanders	For HI, what is mainly of interest is the construction, maintenance, and adaptation of institutions. HI scholars are not uninterested in individual preferences and the logic-driven, stylized way they might play out, but HI is more likely to define human motivation in terms of goals—which have a more public, less self-interested dimension—and in collective action, whether among executive officials, legislators, or social groups (en Rhodes, Binder, y Rockman, 2006, p. 42).
Constructivist Institutionalism en The Oxford Handbook of Political Institutions	Colin Hay	Historical institutionalists look at how choices made about the institutional design of government systems influence the future decision-making of individuals (en Rhodes, Binder, y Rockman, 2006, p. 58)
Historical institutionalism and International Relations: Explaining institutional development in world politics	Thomas Rixen y Lora Anne Viola	The motivating concern is to understand the processes by which institutions change or do not change, rather than to focus on comparative statics that compare an institution in time and time . By analyzing institutions through a temporal lens, HI is able to address questions of institutional effects as well as origins, reproduction, and transformation; it is well-positioned to tease out the interactions of structure and agents; and it highlights how asymmetries of power can be created and reinforced by institutional rules (2016, p. 10)

Fuente: Elaboración propia con la información recopilada de los autores citados.

El institucionalismo histórico, una vez comprendido su enfoque y características, tiene al lado una caja de herramientas en la que se incluyen conceptos y métodos propios, los cuales resultan necesarios de abordar para tener una introducción en su aplicación como teoría. Con el objetivo de estudiar los procesos temporales, la teoría se ha asistido de métodos, ahora vistos como un sello de identidad de la tradición, como son los historiographical modes of inquiry, counterfactual

analysis y process-tracing (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016). De la misma forma, han tomado relevancia el method of sequence elaboration, el cual intenta identificar las potenciales y suficientes causas que provocaron un evento por medio de situarlos en diferentes contextos temporales; sequential episodic analysis, también conocido como el structured episode, en el cual se analizan episodios en una cadena de eventos (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016). La teoría del IH también ha desarrollado una amplia cantidad de conceptos y términos como el cambio institucional, la eficiencia histórica, las trayectorias históricas o el path dependence; estos conceptos, por el lugar de importancia que ocupan en el presente trabajo, serán desarrollados en la sección posterior.

Los actores estudiados por el IH están institucionalmente constituidos, entre estos se incluyen a partidos políticos, sindicatos, ministerios de gobierno, bancos centrales u organizaciones internacionales; en suma, actores creados de acuerdo con reglas preexistentes y que dependen en las reglas para continuar su existencia y operación (Scharpf, 1997). Con lo cual, el IH facilita el estudio de instituciones de diferente composición, permitiendo el análisis de las instituciones domésticas e internacionales, así como su política (Rixen y Viola, 2016). Para Thomas Rixen y Lora Viola, el estudio de las instituciones domésticas va de la mano con aquel de las instituciones internacionales, incluso es posible interpretar un cierto grado de dependencia de la investigación sobre las segundas en las primeras:

[...] The preferences and bargaining strength of governments at the international level will not only be determined by the preferences of important societal actors and market size or other potential indicators of power, but also by the particular institutional and regulatory capacity that has developed in the domestic realm [...] Thus, institutions created and reinforced domestically can later have important consequences on institutional change at the international level (2016, p. 16).

De la misma forma, Orfeo Fioretos da a conocer la utilidad del IH para explorar la política doméstica y de forma seguida a la política internacional:

Beyond underscoring how long-standing institutions affect the aggregation of societal preferences into government policy, historical institutionalism also brings attention to how historically contingent national designs shape the interests of domestic groups and thus the positions governments are likely to adopt in international settings. Historical institutionalists posit that the structure of groups' institutional preferences is shaped heavily by their investments

in existing and past designs, especially when these are the source of increasing returns and positive externalities (2011, p. 384)

Con lo anterior, se comprende que el institucionalismo histórico, desde su estudio sobre los procesos históricos institucionales, provee muchas variantes para la interpretación de políticas e instituciones domésticas e internacionales. Esta teoría proporciona un marco de trabajo muy enriquecedor para las disciplinas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Sus implicaciones sobre la pertinencia y novedad en relaciones internacionales son por lo que el objeto de estudio de la presente investigación es analizado desde la corriente del institucionalismo histórico. En la siguiente sección se profundizará sobre esta relación entre el institucionalismo histórico y las relaciones internacionales.

1.6.3 El Institucionalismo Histórico y las Relaciones Internacionales

Las instituciones internacionales se han convertido en un actor determinante a analizar en la política contemporánea, por esa razón es válido preguntarse por qué perduran a través del tiempo y cómo sus relaciones formales e informales modifican la estructura del sistema internacional. Fioretos (2016) parte del contexto en los años ochenta, donde el institucionalismo volvió a ser una disciplina de interés; en ese entonces los académicos en relaciones internacionales formaron parte de esta nueva tradición institucional. Entre las distintas teorías mencionadas en el apartado anterior, la que tuvo mayor incidencia en el área de las relaciones internacionales fue el IH.

Los estudios en relaciones internacionales antiguamente se basaban en los intereses estatales en términos de poder, lo que generaba una distribución relativa de las capacidades dentro del sistema internacional. Sin embargo, una vez despiertas las inquietudes sobre la viabilidad de las instituciones como parte de los gobiernos nacionales y el auge de nuevos actores de carácter internacional como las ONG, corporaciones transnacionales y los acuerdos interinstitucionales, se planteó que las normas, valores y relaciones entre estos eran influyentes en las tomas de decisiones racionales por parte de los Estados, lo que puso en debate si era la estructura en sí o la agencia humana la que permitía explicar de manera atinada la complejidad del orden global imperante. También se puede comprender según las palabras de Fioretos que:

IR institutionalists departed from realism in the assumptions they made about states interests and the claims they made with respect to the origin and consequences of institutions. In a series of works, Robert O. Keohane articulated an original and powerful defense of institutionalism in

IR. Drawing on liberal strands of thinking, the emphasis was moved from conceiving of states in realist terms as entities motivated chiefly by incentives to exercise or accumulate power, to conceiving of states as having self-interests in cooperating with each other. An interest in cooperation meant in turn that states had motives to establish efficient means to secure promised gains and limit the prospective losses of mutual reliance and exchange. Those means were “international institutions,” which were understood to be primarily formal rules that states adopted to coordinate their affairs (2017, p. 8).

Robert Keohane (2016, p. 322) se pregunta cuál es el impacto de la historia y las instituciones dentro del quehacer político mundial, a lo que responde, como resultado de sus indagaciones, que la mayor anomalía que encontró en el institucionalismo histórico es la persistencia institucional. Resulta paradójico que las teorías estáticas (sobre todo en los debates del realismo clásico en las relaciones internacionales) estudiaran fenómenos cambiantes como lo es el sistema internacional, al mismo tiempo que reconocían los cambios internos del aparato estatal, reflejado a través de la creación y mantenimiento de las instituciones. Entre la dicotomía de la estructura y la agencia como factores de cambio, el institucionalismo histórico clarifica que en escenarios donde se vulnera el *statu quo*, todo factor teórico-práctico (redes políticas, mecanismos institucionales, es sinónimo de evolución, lo cual perpetúa a las instituciones públicas o internacionales.

Volviendo al argumento de Fioretos (2011) el institucionalismo en las relaciones internacionales construye sus cimientos teórico-analíticos en tres variantes de los estudios económicos, a saber: la literatura basada en la acción colectiva de las instituciones, en las teorías organizacionales y la historia económica. Cabe recordar que una de las principales características del nuevo institucionalismo es el trabajo empírico complementado con la teoría, razón última para evidenciar que el proceso de análisis toma en cuenta a las organizaciones internacionales como sujeto de estudio. A su vez:

The new institutionalists were well versed in their discipline’s relationship to historical inquiry, which prior to the dominance of systemic paradigms such as neorealism may have been the most prominent mode of inquiry in the discipline. The early interest among IR institutionalists in the economic history strand was thus natural. And yet, explicit historical institutional inquiry in IR was virtually absent in IR in the wake of the institutional turn (Fioretos, 2011, p. 10).

Rixen y Viola (2016) argumentan que el institucionalismo histórico prioriza el análisis de los eventos a largo plazo y cómo se desarrollan las instituciones. La idea del *path dependence* es

clarificar que el estudio del aparato institucional sí importa, debido a los procesos que implican decisiones y eventos que incrementan los resultados obtenidos gracias a las conductas estipuladas por las relaciones endógenas en la institución:

An important insight of path dependence is that an institution characterized by increasing returns will become increasingly stable—that is, reversal or path switching will become harder to achieve and an institution may experience “lock-in.” But, we argue, it would be a mistake to understand path dependence as simply an explanation of institutional non-change. Path dependence allows us to grasp an institution’s increasing stability—that is, resistance to change—over time (Rixen y Viola, 2016, p. 12).

Continuando el argumento anterior, una de las particularidades en el análisis de las instituciones internacionales es su continuidad a pesar de las coyunturas críticas (*critical juncture*) provocadas por el *path dependence*. Por eso la manera en que se desarrollen los mecanismos, redes y coordinaciones políticas van a facilitar las relaciones entre actores formales y no formales dentro del sistema internacional. Los cambios se originan por las rupturas debido a situaciones donde la institución enraíza sus alternativas en favor de entender los procesos y de ahí adaptarse (Rixen y Viola, 2016, p. 15).

Entonces, ¿cuál es la posición del institucionalismo histórico en las relaciones internacionales? Rixen y Viola (2016) mencionan tres posturas para explicar el ligamen entre ambas ramas de las ciencias sociales. La primera se basa en el elemento sintético que caracteriza a ambas, lo que las hace compatible en ciertas afirmaciones teóricas, ya sean desde una línea constructivista o racionalista. El problema de esta postura es que el institucionalismo histórico se ha usado para rellenar los “vacíos” conceptuales; como consecuencia se desvaloriza la fortaleza en su distinción teórica e independencia para ser interpretada simplemente como una teoría que clarifica errores en los términos referente al estudio de las instituciones. Sabiendo esto, los autores consideran que el abordaje epistemológico y ontológico, a pesar de ser una carencia en dicha teoría, no le hace justicia al aporte analítico de esta.

La segunda posición se enfoca en reconocer al institucionalismo histórico como una tradición distinta en comparación al institucionalismo sociológico y el de elección racional. Las personas autoras defienden las bases teóricas y los orígenes fundacionales del institucionalismo histórico debido a que comparte fundamentos implícitos con sus contrapartes (un ejemplo es la evaluación

de alternativas), pero que en el campo intelectual no existe un consenso que reconozca la distinción de sus orígenes fundacionales. Otro inconveniente es la competencia tripartita (los tres tipos de institucionalismos mencionados al inicio del párrafo) al momento de abordar argumentos en las relaciones internacionales, lo que genera un “eclecticismo teórico”, dejando de lado los intereses y la innovación que promueven estos paradigmas.

La tercera posición responde a la interpretación del institucionalismo histórico como una subteoría que se combina bien con otras disciplinas, pero no funciona como un rival a la par del institucionalismo sociológico y de elección racional. Sin una solidez en fundamentos ontológicos y orígenes (*microfoundations*) explícitos, hace difícil que se pueda identificar a sí mismo como paradigma teórico. Sin embargo, los autores también defienden que no se puede poner por debajo de las otras teorías ni interpretarse como una corriente “nueva”, sino que debería de pertenecer a las escuelas del institucionalismo como tal.

Si bien es cierto que el institucionalismo histórico posee debilidades en su concepción ontológica, epistemológica y en sus orígenes, tiene la particularidad de ser indeterminada, lo cual fortalece el carácter empírico de la teoría:

The acknowledged indeterminacy of HI’s microfoundations may be one of its strengths. If most human action falls in the range between a pure “logic of appropriateness” and a pure “logic of consequences,” self-consciously embracing the indeterminacy in HI’s microfoundations may allow the analyst to capture a broader range of motives. Rather than committing to a logic of action *ex ante*, it leaves the question to be decided by each empirical case. This position embraces the idea that HI may be, and has in fact long been, conducted from both more rationalist and more sociological perspectives (Rixen y Viola, 2016, p. 28).

Michael Zürn (2016, p. 201) explica que el institucionalismo histórico tiene como eje fundamental el estudio de las instituciones políticas y el ambiente en el que se desarrollan las oportunidades, creencias e intereses de los actores involucrados. Lo anterior tiene como producto el cambio institucional, donde conceptos como fuertes y débiles (en términos de autonomía), más o menos legítimas y cambiantes o no cambiantes son parte del ejercicio analítico de la teoría. En el ámbito de las relaciones internacionales, el institucionalismo histórico ayuda a dimensionar los efectos de los procesos institucionales no solo en el espectro nacional sino también el global, sobre todo porque los cambios institucionales a gran escala alteran o mantienen el equilibrio sistémico.

Stephen Krasner (2017) realiza un análisis valioso respecto al valor de la soberanía estatal, y como ésta se relaciona intrínsecamente con los fundamentos teórico-analíticos del institucionalismo histórico. Plantea que en lo que respecta a las normas, los estados soberanos tienen el reto de perpetuarse en el tiempo debido a la entrada de nuevos actores transnacionales, no-estatales, no-gubernamentales al espectro de las relaciones domésticas. Sin embargo, defiende la tesis que a pesar de que los cambios sistémicos están presentes, el sistema de normas y principios se mantienen vigentes para la soberanía.

En ese sentido, Krasner formuló tres tipos de soberanías estatales para comprender el cambio sistémico, a saber: soberanía legal internacional, westfaliana y doméstica. Como cada una no está ligada a la otra, los desafíos que dicho autor detecta es que la soberanía, desde una perspectiva histórica, contiene una serie de vacíos (o estatalidad limitada en términos de Risse, 2011) normativos que hacen que en una estancia puramente estatal, los Estados no logren consolidar sus normas y principios, por lo que no se adaptan al cambio. Ahora, el autor detalla que uno de los ejemplos más emblemáticos es la Unión Europea, porque el concepto clásico de soberanía se fragmenta por la serie de normas, valores e intereses que persiguen los países miembros. En síntesis:

Any international environment, any environment extending beyond a single polity, will be complex, populated by different kinds of actors, with varying capacities and interests, and diverse beliefs about legitimacy and justice. Some of these environments become systems that are organized around well-defined principles, norms, and rules. The modern sovereign state system is one example; the traditional Sino-centric system is another. Because of their complexity all international systems have been characterized by organized hypocrisy: no set of principles, norms, and rules will be universally adhered to. As historical institutionalism suggests, different organizational forms are layered one on top of the other. Actors are, however, reluctant to move to a fundamentally new system, to a different set of principles, norms, and rules. Too many interests and too many organizations are tied into the extant structure (Krasner, 2017, p. 54).

En el texto *The rise, character and evolution of international order*, Ikenberry (2017), define el orden internacional contemporáneo como “*not just the crystallization of the distribution of power. It exists in the organizing principles, authority relations, functional roles, shared expectations, and settled practices through which states do business. It establishes the terms by*

which states command, follow, benefit, and suffer (p. 59)”. Quedando clara la estrecha relación entre el orden internacional y el institucionalismo histórico: las *critical junctures*, el *path dependence*, el incremento de los intereses y el cambio evolucionario.

Para Ikenberry, la conclusión radica en cómo el institucionalismo histórico ayuda a explicar con detalle las conductas derivadas de las relaciones interestatales. Países con altas cuotas de poder como Estados Unidos y China son los que definen el orden imperante, eso incluye las relaciones diplomáticas y las instituciones internacionales. La dicotomía occidente-oriente hace que el sistema global tenga mayor conflagración de intereses en ciertas regiones, lo que altera el apartado de la disuasión nuclear como agente de poder que define el orden global.

Jupille, Mattli y Snidal (2017) se preguntan, ¿bajo qué condiciones los Estados y los actores no-estatales usan las instituciones disponibles para cambiar las reglas existentes y proponer nuevos acuerdos? En el marco de la teoría del institucionalismo histórico y las tradiciones por las que se rigen las instituciones, los autores indagan en tres conceptos con el objetivo de responder a la pregunta anterior: los problemas de cooperación, statu-quo institucional y racionalidad limitada.

Los problemas de la cooperación son los choques políticos y de formulación de políticas compartidas entre los actores implicados en una línea de tiempo específica, donde los intereses determinan las preferencias, incertidumbres, costos institucionales y las características grupales. El statu-quo institucional se refiere al número de instituciones que prevalecen en cada área donde se ejerce la creación de políticas, por lo que los espacios de influencia son o muy amplios o muy exclusivos. Finalmente, la racionalidad limitada enfatiza que los tomadores de decisiones se exponen a problemas complejos que no permiten resolver o satisfacer una optimización institucional (como sí sucede en la teoría de la elección racional).

1.6.4 Conceptos empleados por el Institucionalismo Histórico

Los aportes del institucionalismo histórico en ciencias sociales, y particularmente en relaciones internacionales, se ha destacado por el enfoque sobre el proceso histórico de los actores, como bien se amplió en secciones anteriores. Para conseguir esta distinción en su interpretación, el IH se ha servido de la formación y utilización de ideas, interpretaciones y nociones que han constituido la caja de herramientas representativa de la corriente. Es fundamental explicar esta caja de herramientas para comprender el área de aplicación epistemológica de la tradición. En esta sección,

en primer lugar, se concretará lo que el enfoque entiende por institución, para posteriormente establecer y explicar los conceptos y definiciones clave en el análisis de la tradición.

En un sentido general, la institución es un conjunto de características en una configuración de elección colectiva que define restricciones y oportunidades para el comportamiento individual (Diermeier y Krehbiel, 2003). De acuerdo con Paul Pieters (2004), la definición de institución es problemática porque desde el área de ciencias políticas se refiere a todo lo que va desde una estructura formal como los parlamentos hasta entidades amorfas como la clase social, y desde la sociología por lo general se entiende lo mismo que una organización. Desde la teoría institucional autores de la tradición de elección racional, concretamente Ostrom, Gardner y Walker han definido a la institución como “las reglas que cambian de forma efectiva los costos y beneficios que un actor puede esperar seguido un cierto curso de acción” (Scharpf, 1997, p. 38); o para March y Olsen “las instituciones no son necesariamente estructuras formales sino que son mejor entendidas como una colección de normas, reglas, entendimientos y quizás rutinas más importantes” (Pieters, 2004, p. 28).

Para Paul Pieters las instituciones tienen tres características fundamentales. Primero, son estructuras formales o informales de la sociedad y/o de la política que intenta involucrar a grupos de actores por medio de acciones entre ellos; segundo, la institución debe contar con un grado de estabilidad y persistencia en el tiempo; tercero, la institución debe afectar el comportamiento del individuo; como elemento de unión entre las tres características, las instituciones deben contar con significados y valores compartidos entre los miembros (Pieters, 2004). Las características presentadas por Peters son centrales en la concepción de institución dentro de la teoría institucional, teniendo variaciones de acuerdo con la corriente neoinstitucional que se trate.

¿Difiere la concepción del institucionalismo histórico respecto a la concepción de institución de las demás corrientes? De acuerdo con Peter Hall y Rosemary Taylor, los institucionalistas históricos entienden por instituciones:

[...] the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank-firm relations. In general, historical institutionalists

associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization (Hall y Taylor, 1999, p. 938).

Para Hall y Taylor, las características de la institución desde el institucionalismo histórico son distintas a aquellas de las otras tradiciones teóricas debido al enfoque e intereses particulares de esta teoría. Son cuatro características fundamentales. 1. Relación individuo-institución: existe una tendencia en la tradición de tratar esta relación en términos amplios, una parte asume que los objetivos o preferencias del individuo son dadas de forma exógena del análisis institucional (*calculus approach*), mientras que otra asume que, sin negar que el comportamiento humano es racional o propositivo, se enfoca en la dependencia del individuo de seguir rutinas establecidas o prácticas familiares para alcanzar sus objetivos. Ambas perspectivas son usadas por el IH para explicar “la relación entre las instituciones y la acción” (Hall y Taylor, 1996, p. 940). 2. Asimetría del poder: el IH presta particular atención a la forma en que el poder es distribuido de forma desigual por parte de las instituciones, enfocándose especialmente sobre cómo algunos grupos ganan mientras otros pierden. 3. Desarrollo institucional: la teoría interpreta a las instituciones como elementos persistentes del “paisaje histórico”, por lo que ponen énfasis en las instituciones como dependientes del camino (*path dependance*), así como también dividen el flujo de eventos históricos en períodos de continuidad puntuados por medio de coyunturas críticas (*critical junctures*). 4. Resultados políticos: desde la teoría existe un interés particular en analizar el papel de las instituciones en la vida política y en la manera en la que las ideas pueden producir resultados políticos (Hall y Taylor, 1996).

El estudio de las instituciones es sumamente importante desde las capacidades de influencia sobre las dinámicas políticas, estas han sido estudiadas por las posibilidades de crear ataduras y oportunidades para la acción política, por la distribución del poder implícita y por su potestad de modelar las preferencias políticas con el tiempo (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016). Esto se complementa con lo argumentado por Fritz Scharpf, el autor defiende la idea de que las instituciones son las influencias más importantes sobre los actores y las interacciones porque estos dependen de reglas construidas socialmente para orientar su accionar en entornos socialmente caóticos (Scharpf, 1997).

Es precisamente en las reglas de donde el institucionalismo histórico se sustenta para realizar explicaciones sobre los efectos de las instituciones, un ejemplo es en cómo las asimetrías del poder

pueden ser creadas y reforzadas a partir de estas reglas institucionales (Rixen, Viola y Zurn, 2016). La relevancia de las reglas se le atribuye por la lógica básica de acción que es seguir reglas, son seguidas porque se espera de los miembros de una institución que las obedezcan y por otro lado las reglas se ven como naturales, legítimas y esperables (March y Olsen, 2006). Existe una relación intrínseca entre las reglas y las instituciones por medio del proceso o experiencia histórica: “Subject to available resources and capabilities, rules regulate organizational action. That regulation, however, is shaped by constructive interpretations embedded in a history of language, experience, memory, and trust” (March y Olsen, 2006, p. 22).

Resulta necesario profundizar en lo relativo a las reglas debido a su importancia dentro de las instituciones. Desde el institucionalismo sociológico se ha argumentado que las instituciones influyen el comportamiento en la formación de valores, normas, intereses, identidad y creencias individuales, de esta forma se han definido tres modos de restricción institucional, a saber: reglas, prácticas y narrativas (Lowndes y Roberts, 2013). Las reglas son construidas formalmente y son escritas; las prácticas no son construidas formalmente ni sancionadas de manera oficial, su forma de transmisión es por demostración (Lowndes y Roberts, 2013); las narrativas son definidas como “secuencias de eventos, experiencias o acciones con una trama que se une junto a un todo significativo” (Lowndes y Roberts, 2013, p. 63), siendo definidas como semiformales y expresas.

El acercamiento realizado en este capítulo sobre los elementos compositivos institucionales permite tener una mejor comprensión sobre el desarrollo institucional, posibilitando un análisis más crítico e incisivo sobre acontecimientos condicionantes del proceso histórico institucional. La teoría del IH provee herramientas conceptuales enfocadas a explorar el cambio institucional: la dependencia del camino (*path dependance*), la coyuntura crítica (*critical juncture*) y la secuenciación (*sequencing*) (Rixen, Viola y Zurn, 2016).

Por el cambio institucional se entiende como la respuesta que se produce cuando los choques exógenos al sistema de las instituciones alteran al contexto, el cambio institucional se da, por tanto, cuando *ceteris ya no es paribus* (Hall, 2010); de esta forma, el cambio institucional es por lo general visto como una función de choques exógenos que interrumpen los arreglos antes establecidos y abren la puerta para la innovación institucional (Thelen, 2003). El IH se ha distanciado de la idea dualista donde establece dos períodos de cambio y estabilidad institucional, prefiere entender al cambio institucional como un proceso continuo o una transformación institucional. Es también

frecuente la interpretación del cambio institucional como resultado del fracaso de los objetivos de una institución, “*some historical institutionalists stress that institutions can simply break down. Skocpol (1979), for instance, proposes a structuralist view of social revolutions, in which institutions gradually fail as the result of a confluence of separately determined developments, marked by little in the way of a voluntarist impulse*” (Hall, 2010, p. 218).

Desde el IH se les da especial relevancia a cuatro modos de cambio institucional gradual: el primero es el desplazamiento (*displacement*), se refiere a la remoción de la introducción de las reglas existentes y la introducción de nuevas; la segunda es “por capas” (*layering*), donde se introducen nuevas capas sobre o al lado de las reglas preexistentes; la tercera es la “deriva” (*drift*), que es el impacto en el cambio de las reglas debido a cambios en el ambiente; y la cuarta es la conversión (*conversion*), donde se realiza un cambio de las reglas existentes debido al rediseño estratégico (Fiortes, Falleti y Sheingate, 2016).

La dependencia del camino (*path dependence*) se define como una situación en donde revertir una tendencia o un camino se va haciendo cada vez más difícil con el tiempo, esto debido a que las estructuras existentes son fuente de rendimientos crecientes y generan una retroalimentación positiva hacia los actores haciendo que una desviación del camino existente sea menos probable que ocurra con el tiempo (Fioretos, 2016). Los autores Arthur y David comparten esta posición, estos argumentan que lo fundamental de un proceso histórico que genera dependencia del camino es la retroalimentación positiva o el auto reforzamiento; para Margaret Levi el concepto implica que cuando un país o una región ha iniciado un camino, los costos de revertirlos son muy altos; para Paul Pieters se refiere a un proceso dinámico que involucra la retroalimentación positiva, la cual genera múltiples posibles resultados dependiendo de la secuencia de eventos en la cual los eventos se desenvuelvan (Pieters, 2004).

Por tanto, la idea básica de la dependencia del camino es esa que se refiere a un proceso en donde una estructura prevalece después de un momento específico en el tiempo que da forma a la trayectoria en que los diseños institucionales alternativos son menos probables que triunfen (Fioretos, 2011). Siguiendo al autor Orfeo Fioretos, existen cuatro causas por las que un camino particular es reforzado. En primer lugar, las instituciones buscarán asegurar los balances de poder o los paradigmas de políticas por períodos de tiempo prolongados con el objeto de proteger los diseños existentes. Una segunda causa se produce cuando las instituciones se interesan en

fortalecer las constituciones existentes para apoyar los arreglos vigentes a través de retroalimentación positiva. Una tercera causa se encuentra en los rendimientos crecientes que se traducen en pequeñas bonificaciones por emplear diseños particulares y también implica un aumento constante de los rendimientos en comparación a otras alternativas valoradas. Y una cuarta causa se encuentra cuando una institución crea relaciones complementarias con otras instituciones para mejorar el valor asociados a diseños específicos (Fioretos, 2011).

La dependencia del camino es resultado de las coyunturas críticas (*critical junctures*), el cual es un concepto que provee el IH para denotar los períodos de cambio, como aquellos cortos períodos de tiempo durante el espacio para la agencia y la contingencia temporalmente crece (Hall, 2010; Fioretos; 2011). Los autores Collier y Collier cuentan con la siguiente definición de coyuntura crítica: “*a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies*” (Collier y Collier en Fioretos, 2016, p. 26). Por otro lado, Rixen y Viola caracterizan a las coyunturas críticas como decisiones exógenas o eventos que interrumpen largos períodos de estabilidad y series de instituciones sobre una dependencia del camino (Rixen y Viola, 2016).

Desde el análisis de las instituciones, las coyunturas críticas permiten ampliar el estudio sobre el cambio institucional:

The study of critical junctures consists of theory-driven analysis of the politics of institutional formation in moments of political openness and fluidity: the various types of political processes through which institutional choices are made: strategic interaction, coalition-building, norm-generating strategies aimed at influencing the perception of the legitimacy of institutional innovations by rule-takers, and choices made by powerful political leaders. These processes unfold in a well-defined context in which several options for institutional change are politically viable. (Capoccia, 2016, p. 132).

Entre los conceptos que provee la teoría del IH, es importante mencionar y definir brevemente el concepto de secuenciación (*sequencing*). En el desarrollo institucional es relevante prestar atención a la secuencia de eventos en el resultado del proceso de cambio, la “secuencia reactiva” de Mahoney hace referencia a un evento en cadena en la que los eventos son desencadenados por eventos previos; por tanto, las subsecuentes elecciones institucional son, hasta cierto punto, restringidas por las decisiones anteriores y gozan de un menor grado de libertad (Rixen y Viola, 2016).

Los conceptos explorados en esta sección se muestran de forma sistematizada en el cuadro 1.3 donde se recogen las diferentes definiciones que tienen diversos autores sobre conceptos clave de la teoría del institucionalismo histórico. Estos conceptos, para los propósitos de la presente investigación, permite estudiar los procesos históricos de instituciones complejas como la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Ministerio de Seguridad Pública, de forma que se puedan extraer elementos clave de sus estructuras y composiciones en miras de entender el desarrollo institucional y el resultado que ha tenido para el “camino” de cada institución y también para determinar el “camino” interinstitucional, si es que es posible determinar un camino en este sentido.

Cuadro 1.3 Conceptos centrales del IH de acuerdo con diversos autores

Concepto	Autoría	Año	Definición
Institución	Diermeier, D. y Krehbiel, K.	2003	A political institution is a set of contextual features in a collective choice setting that defines constraints on, and opportunities for, individual behavior in the setting (p.125)
	Fioretos, O; Falleti, T. y Sheingate, A.	2016	Understood as the rules, norms, and practices that organize and constitute social relations, institutions were examined for their role in creating constraints and opportunities for political action, in distributing political power, and in shaping political preferences over time (p.22)
	Hall, P. y Taylor, R.	1996	By and large, they define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy (p.938)
	March, J. y Olsen J.	2006	An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances (p.3)
Reglas	Peters, G.	1999	First, these scholars are concerned with rules as constitutive, i. e., as means of structuring the macro-level behavior of political systems. Second, rules are to some extent the formalization of ‘logics of appropriateness’. They serve as guides for newcomers to an organization, or are attempts to create more uniform understandings of what those logics are. Even then, March and Olsen do note that rules will also be interpreted differently and hence acted upon differently (p.31)
	March, J. y Olsen J.	2006	The basic logic of action is rule following—prescriptions based on a logic of appropriateness and a sense of rights and obligations derived from an identity and membership in a political community and the ethos, practices, and expectations of its institutions. ³ Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Members of an institution are expected to obey, and be the guardians of, its constitutive principles and standards (p.7)
Path dependance	Fioretos, O.	2011	Path dependence refers to a process in which the structure that prevails after a specific moment in time (often a critical juncture) shapes the subsequent trajectory in ways that make alternative institutional designs substantially less likely to triumph, including those that would be more efficient according to a standard expected utility model (p.377)
	Fioretos, O; Falleti, T. y Sheingate, A.	2016	While scholars share a basic understanding of the concept as describing a situation in which reversing a trend (or path) becomes more difficult over time, they have emphasized different causal mechanisms behind such patterns. In one approach, path dependence is understood as self-reinforcing processes “involving positive feedback” (p.27)
	Sewell, W. en Thelen, K.	2003	What has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time (p.218)
	Mahoney, J. en Thelen, K.	2003	Path dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties (p.219)
Critical juncture	Fioretos, O.	2017	Conceiving of critical junctures as relatively short periods of time during which the room for agency and contingency temporarily grows, scholars developed dynamic models of when institutions would be characterized by change or continuity (p.15)
	Collier y Collier en Fioretos, O.	2011	A period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies (p.26)
	Rixen, T; Viola, L; Zurn, M.	2016	Critical junctures are exogenous decisions or events that interrupt long periods of stability and set institutions on one path of development rather than another (p.12)
Sequencing	Rixen, T; Viola, L; Zurn, M.	2016	Mahoney (2000) develops the notion of a “reactive sequence” as an event chain in which events following a trigger area reaction to prior events. Subsequent institutional choices are to some extent constrained by prior choices, and they enjoy a lower degree of freedom.

Fuente: Elaboración propia con información sistematizada del marco teórico.

1.7 Apartado metodológico

La investigación se define a nivel metodológico como exploratoria, esto debido al interés de documentar una relación poco estudiada entre actores incluso desconocidos desde el estudio académico, desde temáticas específicas como son la política exterior y la seguridad nacional, de esta forma permitiendo la posibilidad de trazar nuevas líneas de investigación. En este sentido, se entiende por investigación exploratoria: “*broad-ranging, intentional, systematic data collection designed to maximize discovery of generalizations based on description and direct understanding of an area of social or psychological life*” (Given, 2008, p. 327).

1.7.1 Recolección de los datos

Los datos recopilados se obtienen de fuentes primarias, entendida como aquella información que da cuenta sobre los eventos por medio de documentación original (Given, 2008); y fuentes secundarias, entendida como aquella información que da cuenta sobre eventos por medio de documentación generada por individuos que no estuvieron involucrados de forma directa en estos eventos (Given, 2008). Por tanto, se realiza una recolección de fuentes secundarias y de medios que constituyan un refuerzo a la información primaria y permitan ampliar el contexto del tema en investigación (Lamont, 2015).

En fuente primaria, se hizo uso de documentación oficial como memorias institucionales, legislación, informes o resoluciones. Esta fue obtenida en los sitios web oficiales de las entidades públicas o por medio solicitudes realizadas a las instituciones. En fuente secundaria, se hizo uso de noticias y material de carácter académico producido con relación a los actores y la materia de estudio.

Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas como parte de las estrategias de recolección de datos cualitativos. La entrevista como método en la investigación social se entiende como: “una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente” (Sautu et al., 2005, p. 48); es así como la entrevista semiestructurada se construye a partir de una serie predeterminada de preguntas abiertas, por tanto, no hay un rango fijo de respuestas para cada pregunta (Given, 2008). Estas se aplicaron a personas funcionarias y exfuncionarias del MREC, el MSP y la DIS. Adicionalmente se cuenta con una por parte de la Presidencia de la República, actor parte en la articulación de las

relaciones entre los tres actores en estudio. Estas se realizaron entre junio y julio de 2021, para un total de diez personas entrevistadas (cuadro 1.4).

Cuadro 1.4 Personas entrevistadas por puesto y duración de la entrevista, según institución

Fecha	Persona	Puesto	Duración
Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional			
24/06/2021	Jorge Torres Carrillo ¹	Subdirector general	51 minutos
24/06/2021	Maribel Artavia Campos	Directora de producción	51 minutos
01/07/2021	Harrieth Corrales Azoifeifa	Directora de relaciones internacionales	63 minutos
01/07/2021	Mario Marín Espinoza	Asesor	63 minutos
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto			
10/06/2021	Manuel González Sanz	Exministro	63 minutos
15/06/2021	Alejandro Solano Ortiz	Embajador	32 minutos
17/06/2021	Rodolfo Solano Quirós	Ministro	42 minutos
Ministerio de Seguridad Pública			
10/06/2021	Luis Ángel Calvo	Director de cooperación internacional	58 minutos
06/07/2021	Luis Castillo Fernández	Viceministro	37 minutos
Presidencia de la República			
06/07/2021	Luis Guillermo Solís Rivera	Expresidente de la República	90 minutos

Fuente: elaboración propia.

1.7.2 Análisis de los datos

Entre los métodos usados para el análisis de la información se encuentra el análisis cualitativo de contenido, el cual se entiende como “the intellectual process of categorizing qualitative textual data into clusters of similar entities, or conceptual categories, to identify consistent patterns and relationships between variables or themes” (Gavin, 2008, p.120). Este proceso fue asistido usando el software para el análisis cuantitativo de datos Maxqda. Fue utilizado este software para explorar, procesar e interpretar documentación como las memorias institucionales y los informes anuales de evaluación generados por cada institución año con año. Se hizo uso igualmente de estadísticas descriptivas para caracterizar a las instituciones y el tipo de interacciones entre ellas. Los *visual data displays* se realizaron utilizando software como R y Tableau, estos contribuyen a revelar los resultados de los procesos y métodos empleados en la recolección de los datos y su respectivo análisis (Gavin, 2008).

1.8 Variables de la investigación

En esta sección se desarrollan las cuatro variables que sirven de guía para alcanzar los objetivos de la investigación. De cada una se desprende uno o varios productos, estos respondiendo a los

¹ En agosto de 2021, Jorge Torres es nombrado como director de la DIS. Por tanto, cuando se trate la entrevista realizada se le referirá a su cargo como subdirector.

1.8.1.1 Primera variable: mecanismos institucionales

La estructuración de opciones, el cálculo de intereses y la formulación de metas mediante reglas, estructuras y normas son parte de las características de los mecanismos institucionales (Immergut, 1998, p. 18.). Es cierto que esta variable se puede asociar a las redes políticas debido a las coyunturas críticas, las cuales permiten evaluar la intra/interinstitucionalidad en el ámbito pragmático. El nuevo institucionalismo logra aprehender estos mecanismos mediante el estudio empírico de los últimos 25 años, que ha dejado de discriminar a la institución por su tamaño (pequeña o grande) y su área de influencia (local, regional e internacional).

Bajo el mismo precepto teórico, Sanders (2006) explicaba que en el institucionalismo histórico los modelos de construcción, adaptación y mantenimiento de las instituciones apelan a las motivaciones humanas al momento de establecer metas, aunque en un segundo plano no se descartan las acciones unilaterales basadas en el procedimiento lógico. Esto último se refleja en las relaciones entre actores internacionales (motivaciones globales) y cómo cada Estado asume posturas más racionales ante las reglas, normas y estructuras en un entorno sistémico.

Los mecanismos institucionales ajustados a los objetivos de investigación se entienden como las reglas, estructuras y normas de la institución. A partir de ahí, la idea fundamental es explicar la influencia de las tres instituciones a estudiar, específicamente la influencia en el tema de seguridad, tomando en consideración el tamaño, la estructura organizacional y las funciones principales, y que lo recopilado sea interrelacionado con la política exterior del país. En síntesis, es fundamental detectar si los mecanismos institucionales ejecutados por las instituciones, fuera de la teoría, se deben a procesos, evolución, estabilidad, o a todas juntas.

En lo referente a la afectación de la variable en las instituciones, se asocia con posibilidad de profundizar en el organigrama institucional (cantidad de departamentos, disposición de personal, áreas de experticia), de ahí que se pueda evidenciar en la praxis institucional la construcción de opciones, intereses y objetivos a partir de reglas, estructuras, normas e ideas. En otras palabras, los mecanismos institucionales de los entes públicos en seguridad poseen diferentes capacidades materiales para formular políticas, infraestructura, fondos, inventario y personal.

La variable responde principalmente al segundo objetivo específico de la investigación, ya que la estructura organizacional de las tres instituciones a estudiar y la naturaleza de sus funciones

públicas implican una serie de reglas, normas y procesos. En lo que respecta a la praxis institucional, se pretende obtener información detallada a través de fuentes de primera mano, en especial de los reglamentos orgánicos, leyes y códigos adjuntos a las instituciones que se estudiarán.

En cuanto a productos esperados, el estudio de las estructuras organizacionales y las funciones generales son el objetivo fundamental para descubrir cuáles son los mecanismos institucionales, los valores y la posible incidencia para concluir si existe o no una interinstitucionalidad en materia de política exterior. La idea es indagar en la cantidad de departamentos y funciones específicas de cada institución, para así fundamentar si ésta, por su tamaño e influencia posibilita o limita la construcción de normas, reglas, valores, redes e influencia.

1.8.1.2 Segunda variable: redes políticas

Se estructuran mediante las constituciones o las instituciones políticas, las estructuras estatales, intereses de los grupos relacionados al Estado, redes políticas (*policy networks*) y las contingencias (Immergut, 1998, p. 18). La variable complementa empíricamente con el resultado de las interacciones formales e informales, ya que el impacto de las coaliciones y la cohesión que mantienen las instituciones estatales entre sí junto con otros actores como legisladores, grupos organizados, electorados y judiciales (re)configura tanto la estructura estatal desde la política pública hasta el producto de esta hacia el exterior.

Para interés de la investigación, la idea se dirige a la relación intrínseca producto de las relaciones formales e informales por parte de las instituciones a estudiar. Apoyados en los descubrimientos que se hagan respecto a los mecanismos institucionales, se explicará la interrelación entre dos o las tres instituciones tomando en cuenta qué tipo de coaliciones se generan para mantener en funcionamiento pleno la estructura institucional y si tiene alguna implicación la política exterior en materia de seguridad para los actores institucionales o políticos implicados.

Las redes políticas afectan a las instituciones por la acción colectiva de las élites políticas y los grupos sociales, los cuales por el modo en que se desarrolla la política pública en los sistemas capitalistas/democráticos generan una serie de divergencias que promueven o ralentizan las reformas institucionales. Lo anterior se representa a modo de coaliciones políticas, grupos masivos y actores empoderados. Las relaciones inter/intrainstitucionales se reconfiguran de acuerdo con la estabilidad de los actores institucionales a través del tiempo, a su vez que moldean los

comportamientos entre éstas a partir de los intereses que persiguen cada una. Sin embargo, la teoría del institucionalismo histórico valora más las acciones humanas que el determinismo de la estructura. Cabe resaltar que la teoría afirma y se combina con las redes políticas a través de los cálculos de los actores políticos, para así saber cómo van a operar las normas estipuladas por los intereses coyunturales, de ahí que, a pesar de la permanencia de la institución durante un período estimado, los cambios en las relaciones formales e informales varían significativamente a través del tiempo.

El objetivo general del documento se vincula con las redes políticas gracias al elemento de la formulación de políticas, y a su vez les da sentido a los objetivos específicos. De ahí que la información provenga de fuentes afines a los orígenes de cada institución, tomando en cuenta la creación de acuerdos interinstitucionales justificados en decretos ejecutivos o leyes (formales) y las colaciones coyunturales (informales) por un objetivo político (de ser posible en materia de seguridad relacionado a la política exterior).

Se espera primordialmente detectar los ligámenes entre las instituciones directamente o los diversos departamentos especializados, con el objetivo de evidenciar cuáles redes políticas se han mantenido a través del tiempo (a nivel país) o por período gubernamental. También se busca detectar si las coyunturas en materia de seguridad modifican los vínculos formales y no formales entre las instituciones a estudiar. Tanto la teoría como su praxis deben de ser clarificadas bajo los procesos políticos en todos los niveles de análisis que las instituciones a estudiar nos permitan debido a su origen, intereses y poder.

1.8.1.3 Tercera variable: legitimación

En el marco de la investigación se entiende la legitimación como la disposición de una institución de tomar decisiones de forma autónoma y reglamentada. Entendiéndose por “autónoma” como el grado de independencia que posee un actor en su toma de decisión respecto de otros actores, y “reglamentada” como el reconocimiento estatal que faculta al actor para llevar a cabo esta toma de decisión.

La definición de esta variable tiene su fundamentación teórica en Immergut, donde se entiende la legitimación como la dependencia del actor respecto al cumplimiento o presencia de una serie de características como: reconocimiento estatal, acceso a la toma de decisiones, representación

política y constructos mentales (1998). Para una comprensión profunda de la variable resulta de suma importancia abordar estas cuatro características definidas por Immergut.

Esta variable afecta a las instituciones sobre la capacidad de tomar decisiones respaldada en la información jurídica, respecto de sus funciones, financiamiento, organización y en concordancia con sus propios intereses. La capacidad de tomar decisiones es un aspecto importante en la función de una institución, anteriormente se mencionaba que el rol de las instituciones está en crear “ataduras” y oportunidades para la acción política, distribuir el poder político y modelar las preferencias políticas (Fioretos, Falletti y Sheingate, 2016); de forma que, si no se cuenta con la potestad de tomar decisiones, la capacidad de agencia de una institución y por tanto su impacto e importancia sería nula. De las instituciones se espera que puedan organizar la política y tener un efecto sobre cómo la autoridad y el poder son constituidos, ejercitados, legitimados, controlados y redistribuidos; las instituciones afectan cómo a los actores políticos se les permite o restringe capacidades de gobernanza dentro del sistema (Rhodes, Binder, Rockman; 2006)

Para analizar esta variable se obtendrá, en primer lugar, información de fuente secundaria para conocer el marco normativo de las instituciones, recopilando leyes, reglamentos, decretos y otro tipo de archivos legales disponibles a través del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) para conformar un cuerpo documental que permita entender y analizar el respaldo jurídico y el grado de autonomía de la institución en su toma de decisiones. También se comprenderá un apartado sobre las capacidades financieras de la institución. En segundo lugar, se contará con un proceso de entrevistas para obtener información primaria, esto con el objetivo de triangular la información de fuente secundaria.

Con esta variable se busca construir un aparato documental conformado por el marco normativo correspondiente de cada institución, lo cual permite realizar un posterior apartado de análisis para determinar la relevancia de las instituciones sobre la toma de decisiones en materia de seguridad.

1.8.1.4 Cuarta variable: intereses

En la presente investigación se entiende por intereses la orientación de las preferencias de las instituciones. Esta variable se establece de modo que permita hacer un estudio particular por cada una al respecto a sus intereses para, posteriormente, comparar los intereses entre estas y, como parte de los objetivos específicos, obtener resultados sobre el grado de correspondencia que existe

respecto a sus intereses como estructuras en el contexto de la materia de seguridad a nivel de política exterior.

Desde la teoría se encuentra que los intereses se refieren a que las interpretaciones de los actores son modeladas por organizaciones e instituciones colectivas que llevan marcas de su propia historia (Immergut, 1998). Desde el institucionalismo histórico se ha tratado a la evolución de las preferencias como procesos endógenos de las instituciones, aceptando el impacto que tienen las ideas y procesos de aprendizaje, persuasión y socialización en la definición de preferencias sobre el diseño institucional (Fioretos, 2011).

Los intereses de las instituciones están estrechamente ligados con múltiples elementos de la teoría del institucionalismo histórico como es la dependencia del camino (path dependence), el cual fue previamente definido pero que se puede sintetizar como la prevalencia de una estructura sobre un camino determinado en el tiempo sustentado por una retroalimentación positiva. Los intereses sirven para explicar por qué las instituciones buscan o ingresan en esta dependencia del camino. Según Orfeo Fioretos (2011), las instituciones están buscando proteger sus intereses y diseños estructurales existentes, al mismo tiempo que intentan fortalecerlos. Por tanto, con los intereses se logra explicar cuáles son los objetivos a los que se orienta una institución al mismo tiempo que deja ver cómo las instituciones actúan con el propósito de proteger y fortalecer sus intereses.

Para el análisis de esta variable resulta central recolectar información de fuente primaria, con la aplicación de entrevistas a personal de las instituciones donde se pueda extraer la percepción de estos sobre la orientación de la institución en sus preferencias. Esto se complementará con información de fuente secundaria como notas de prensa, minutas de reunión, pronunciamientos o declaraciones públicas, políticas públicas, entre otro tipo de documentos en los que se pueda rastrear los intereses de las instituciones con base en sus actividades.

Con esta variable se espera identificar el origen, desarrollo y actividad presente de las instituciones, para así identificar la evolución de sus intereses en función de la estabilidad de esta en el tiempo. Se pretende entender las agendas y preferencias de las instituciones, para proceder a un ejercicio de comparación entre los intereses de las mismas y acercarse al análisis del trabajo interinstitucional.

En conclusión, las cuatro variables responden a todos los objetivos generales y específicos de la investigación, inclusive mencionando relaciones intrínsecas entre unas y otras (variables). Además, intentan responder a la lógica teórico-práctica disponible dentro de las instituciones a estudiar, ya que se pueden obtener resultados con base en las herramientas que dichos organismos ofrecen. Por eso es importante relacionar pragmáticamente la teoría, los conceptos y las variables extraídas del institucionalismo histórico, con el propósito de conocer la red interinstitucional entre el MSP, la DIS y el MREC. De ahí resulta relevante estudiar cómo las instituciones públicas en seguridad formulan políticas públicas que impactan en la política exterior costarricense.

1.9 Conclusiones

El estudio histórico respecto a las nuevas teorías del institucionalismo evidencia que las instituciones han compartido relaciones formales e informales, lo que da pie para involucrar a tres organismos gubernamentales de distinta índole, al mismo tiempo que, dada su naturaleza histórica, afectan a la seguridad y la política exterior costarricenses.

Las variables de investigación se obtienen de los conceptos abarcados por la teoría institucionalista, por lo que cada una contiene un respaldo académico previo a los fundamentos que se han ido construyendo, incluyendo objetivos de investigación. La recopilación de información de diversos autores y autoras enriquece las preguntas que se generaron para analizar las variables, lo que justifica la elección de cuatro para intentar responder las relaciones formales e informales de las instituciones a estudiar.

Se concluye, además, que los mecanismos institucionales moldean las redes políticas, los intereses y la legitimación. Sin embargo, es posible detectar conexiones más detalladas entre una variable y otra, fuera de la independencia o la dependencia de ellas. Lo anterior se justifica por las interrogantes utilizadas para responder a las necesidades del apartado y para con la investigación. Se puede observar cómo la lógica descriptiva en cada variable se compone de un concepto, de un análisis y de una percepción de acción institucional.

Una vez mencionados los conceptos dados por la teoría, las variables se entrelazan con los objetivos específicos de la investigación. Por lo que, sin pretender que sean un agregado extraído solamente en la literatura académica, se profundiza la relación entre ellas y cómo pueden responder a las prácticas generadas por las instituciones a estudiar. En los capítulos posteriores se elaborará con mayor detalle la relación entre teoría-variable-praxis interinstitucional.

Capítulo 2

Características institucionales

2.1 Introducción

El presente capítulo responde al segundo objetivo específico de la investigación, el cual plantea identificar el diseño, funciones y la influencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (MREC), el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), para conocer las capacidades y limitaciones de su estructura institucional. Con el propósito de cumplir con este objetivo, el presente capítulo se desarrolla en torno a la siguiente pregunta específica:

¿Cuál es el diseño, funciones y capacidad de influencia del MREC, el MSP y la DIS para entender las capacidades y limitaciones de su estructura institucional?

El capítulo se encarga de identificar y describir las características básicas de las tres instituciones en estudio. Este ejercicio se realiza por medio de cinco acápite, cada uno concentrándose en un conjunto de características. Además, cada uno se organiza en tres secciones correspondientes a las entidades analizadas. Los conjuntos de características aquí analizados se denominan: composición jurídica, funciones institucionales, objetivos según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), estructura organizacional y financiamiento.

El primer acápite trata sobre la composición jurídica de las instituciones. Este recoge la historia desde sus antecedentes más tempranos hasta los cambios y propuestas de modificación más recientes. Asimismo, se toma en cuenta los sectores del Poder Ejecutivo y los consejos presidenciales y la participación que han tenido en las últimas cuatro administraciones.

El segundo acápite concentra las funciones generales y de las direcciones que la componen. En este se procede a estudiar la función fundamental de cada institución bajo el marco de las leyes y los reglamentos orgánicos, a su vez que dependiendo del caso, se describen otro tipo de funciones fuera del marco legal pero dentro del marco ético-normativo propio de cada institución. Se citarán las funciones principales de cada dirección a la que pertenecen en dichas instituciones, bajo la línea acotada por la estructura organizacional.

El tercer acápite recoge los objetivos de la institución de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Se enfatiza en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, al ser el

único que asigna responsabilidades a las tres instituciones, tomando en cuenta los planes emitidos por las últimas cinco administraciones.

El cuarto acápite trata la estructura organizacional, tomando las leyes y la información propia creada por las instituciones, se mencionan, de manera jerárquica y estructurada, los cargos particulares y las direcciones que componen a cada una. Se consideran las jerarquías y la cantidad de funcionarios de las instituciones.

El quinto acápite es sobre financiamiento, aquí se consideran los egresos presupuestados y ejecutados reportados por las instituciones en los últimos cinco años, así como también se considera su composición en los egresos del año 2020. Además, se toman en cuenta los informes de evaluación de las instituciones del 2010 al 2020.

2.2 Composición jurídica

Esta sección considera la historia de cada institución, desde los antecedentes más tempranos hasta los eventos recientes más relevantes. Se da cuenta de la creación de cada una, su participación en los sectores del Poder Ejecutivo, en consejos presidenciales, características específicas y normativa que regula sus actividades y su composición jurídica actual.

2.2.1 Composición jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

La composición jurídica actual del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se establece con la Ley 3008, esta fue promulgada el 18 de julio de 1962 bajo el título de Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Esta ley determina la composición del MREC como ministerio de la República, como órgano del Poder Ejecutivo y parte del sector público centralizado.

De acuerdo con la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica, del Proyecto Estado de la Región, el MREC cuenta con personería jurídica propia, no cuenta con órganos adscritos y carga al presupuesto nacional, esto de acuerdo con su clasificación de financiamiento. El MREC es una institución semidemocrática, según el índice Polity IV sobre el nivel de institucionalización democrática (Proyecto Estado de la Región Centroamericana [ERCA], 2013). La base sitúa al MREC en la clasificación general de servicios de gobierno y públicos generales; en la clasificación secundaria de órganos ejecutivos y legislativos y de asuntos exteriores e interiores; y en la clasificación terciaria de relaciones exteriores.

De acuerdo con el decreto ejecutivo N° 41187-MP-Mideplan, para el período 2018-2022, el MREC no rige ni se encuentra integrado en la organización sectorial del Poder Ejecutivo. Por otro lado, este mismo decreto sitúa al MREC dentro de la organización de consejos presidenciales: en el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional y en el Consejo Presidencial de Cooperación Internacional.

Figura 2.1 Antecedentes relevantes del MREC^{a/}



a/La información en *cursiva* se refiere a la constitución actual de la institución.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del Informe Estado de la Región, 2013.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, promulgada el 4 de abril de 1844, se encuentra un antecedente temprano de la institución. En el artículo 136 se crean dos ministerios para el despacho de los negocios: el Ministerio de Gobernación y relaciones internacionales y exteriores, y el Ministerio de Hacienda y Guerra (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica, 1844, Artículo 136). Esta Constitución sería luego derogada y sería sucedida por la Constitución Política del 10 de febrero de 1847, donde se establece el Ministerio de Relaciones, Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos (Constitución Política, 1847, Artículo 111). Otro antecedente relevante es la creación de la Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto en 1882 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto [MREC], 2021). Estos son tres antecedentes importantes para destacar, posteriormente la institución continuaría sufriendo modificaciones hasta alcanzar en 1962 su forma actual.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, adicional a su ley orgánica, cuenta con normativa jurídica que regula su actividad como institución. Respecto a leyes, se encuentra la Ley Orgánica del Servicio Consular y Arancel Consular, en vigencia desde el 7 de julio de 1925; el

Estatuto del Servicio Exterior de la República, en vigencia desde el 5 de agosto de 1965; la Ley Reguladora del otorgamiento de pasaportes diplomáticos y de servicio, en vigencia desde el 10 de junio de 1994; y la Ley de Traducciones e Interpretaciones Oficiales, en vigencia desde el 5 de noviembre del 2001.

En materia de reglamentos resulta relevante destacar el Reglamento Autónomo de Servicio y Organización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, el Reglamento de la Ley Reguladora del otorgamiento de pasaportes diplomáticos y de servicio, el Reglamento a la Ley de Traducciones e Interpretaciones Oficiales, el Reglamento del Concurso de Oposición para el Ingreso a la Carrera del Servicio Exterior; y el Reglamento para la tramitación de denuncias presentadas ante la auditoría del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En materia de decretos se encuentra el Decreto N° 38435 de Reforma al Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Decreto de Promoción del teletrabajo en las Instituciones Públicas y el Decreto de Arancel de Honorarios por Servicios Profesionales de Traductores e Intérpretes Oficiales.

2.2.2 Composición jurídica del Ministerio de Seguridad Pública

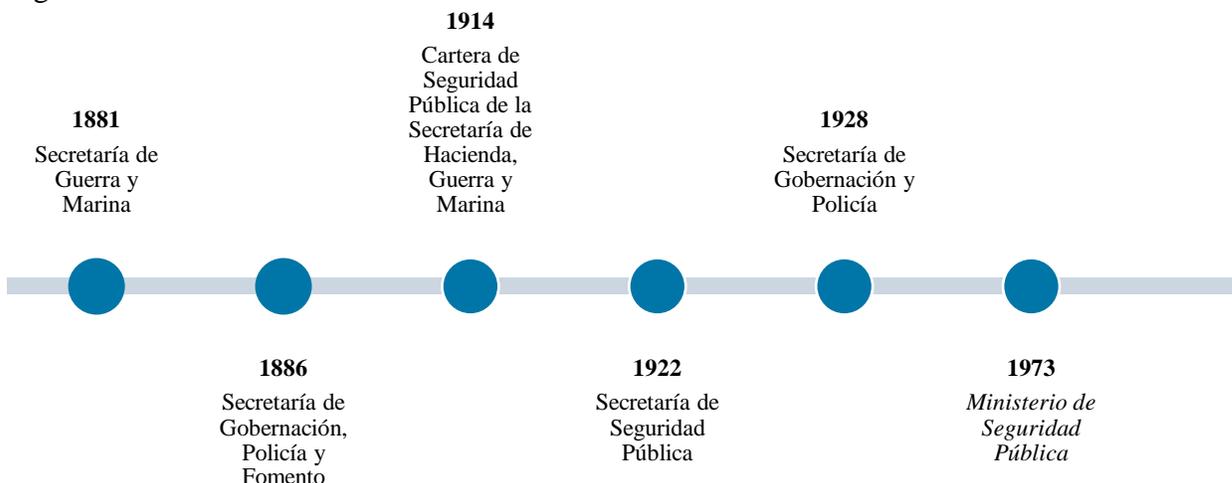
La composición jurídica actual del Ministerio de Seguridad Pública se establece con la ley 5482, esta fue promulgada el 24 de diciembre de 1973 bajo el título de Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública. Esta ley determina la composición del MSP como ministerio de la República, como órgano del Poder Ejecutivo y parte del sector público centralizado.

De acuerdo con la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica, del Informe Estado de la Región, el MSP cuenta con personería jurídica propia, no posee órganos adscritos y carga al presupuesto nacional, esto de acuerdo con su clasificación de financiamiento. El MSP es una institución democrática, según el índice Polity IV sobre el nivel de institucionalización democrática; y oligárquica, según el tipo de régimen según ciclos electorales (ERCA, 2013). La base sitúa al MSP en la clasificación general de servicios de defensa nacional, orden público y seguridad; en la clasificación secundaria de orden público y seguridad; y en la clasificación terciaria de seguridad interior.

De acuerdo con el decreto ejecutivo N° 41187-MP-Mideplan, para el período 2018-2022, el MSP es el ente rector del sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, además, está integrado en el sector Turismo y, por medio del Servicio Nacional de Guardacostas de la Fuerza Pública, está

incorporado en el sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento territorial. Por otro lado, este decreto sitúa al MSP como integrante del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional.

Figura 2.2 Antecedentes relevantes del MSP^{a/}



a/La información en *cursiva* se refiere a la constitución actual de la institución.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del ERCA, 2013; MSP, 2013; IN, 2013.

Los antecedentes de la institución y las funciones que esta desempeña es posible encontrarlos desde el siglo XIX en instituciones en el área militar, hacienda, economía y policía que cubrían las funciones que ahora se encuentran centralizadas sobre el Ministerio (Ministerio de Seguridad Pública [MSP], 2013). Entre los antecedentes más antiguos de la institución se registran la Secretaría de Guerra y Marina (1881), Secretaría de Gobernación, Policía y Fomento (1886) y la Cartera de Seguridad Pública de la Secretaría de Hacienda, Guerra y Marina (1914), Secretaría de Seguridad Pública (1922), Secretaría de Gobernación y Policía (1928) (MSP, 2013). La institución de manera formal se crea con el Decreto Ejecutivo N° 3 del 8 de noviembre de 1953 bajo el nombre del Ministerio de Seguridad Pública con el desempeño de la función de la seguridad ciudadana y defensa del país (IN, 2013).

Las atribuciones del Ministerio de Seguridad Pública se encuentran distribuidas en un amplio cuerpo normativo adicional a su ley orgánica. La Ley General de Policía, en vigencia desde el 30 de mayo de 1994, es central para entender las competencias de la institución debido a que deroga gran parte de la Ley Orgánica del Ministerio y la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural,

teniendo como resultado que la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural pasan a depender del Ministerio de Seguridad Pública.

Además de la Ley Orgánica y la Ley General de Policía, el Ministerio, en su sitio web, toma en consideración la Ley de Creación de la Academia Nacional de Policía, en vigencia desde el 13 de junio del 2018, y la Ley de Creación del servicio Nacional de Guardacostas, en vigencia desde el 24 de mayo del 2000, como leyes que dan pie a la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

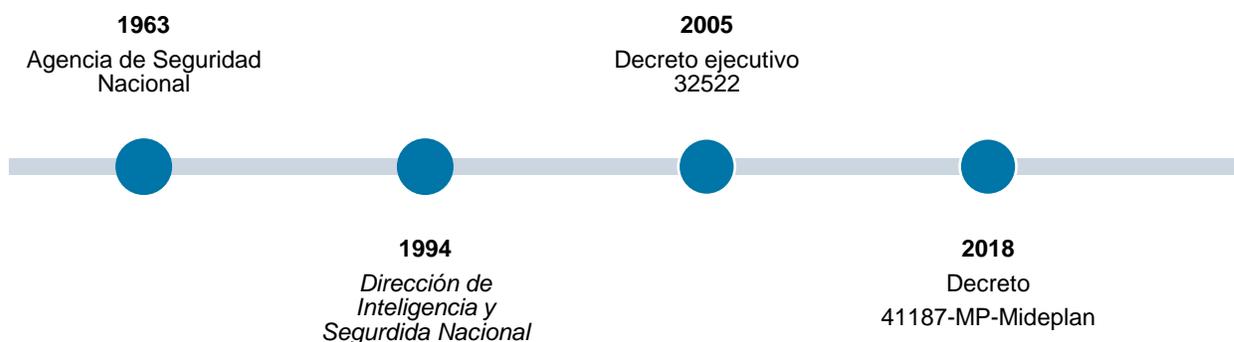
2.2.3 Composición jurídica de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

La composición jurídica actual de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional se establece con la Ley 7410, esta fue promulgada el 30 de mayo de 1994 bajo el título de Ley General de Policía. Esta Ley determina la naturaleza de la DIS como órgano informativo del presidente de la República en materia de seguridad nacional, parte del Poder Ejecutivo y parte del sector público centralizado.

De acuerdo con el decreto ejecutivo 32522, en vigencia desde el 29 de julio del 2005, la DIS es un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia, al cual se encuentra subordinado administrativa y presupuestariamente. La DIS no tiene órganos adscritos y es la única de las tres instituciones en estudio que no es un ministerio.

De acuerdo con el decreto ejecutivo N° 41187-MP-Mideplan, para el período 2018-2022, la DIS es solamente integrante del sector de Seguridad Ciudadana y Justicia. Este mismo decreto establece a la DIS como institución integrante del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional. De esta forma, solo es integrante de un sector y un consejo presidencial.

Figura 2.3 Antecedentes relevantes de la DIS^{a/}



a/La información en *cursiva* se refiere a la constitución actual de la institución.

Fuente: Elaboración propia a partir de Chaves, 2001.

A pesar de que su creación se consigne en 1994, de acuerdo con Paul Chaves Cambronero en su investigación “Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica”, los antecedentes de los sistemas de inteligencia en Costa Rica datan desde la década de los años sesenta, donde, a raíz de una visita del presidente John F. Kennedy en marzo de 1963, se realizan una serie de reuniones con el objetivo de crear “agencias de seguridad”, resultando en la creación de la Agencia de Seguridad Nacional el 1 de setiembre de 1963 (Chaves, 2001). Esta agencia inicia como dependencia del Ministerio de Seguridad Pública, posteriormente es trasladada al Ministerio de Presidencia por medio del Decreto Ejecutivo N° 16.398, que además llega a declarar secreto de Estado sobre todos los informes y documentos internos (Chaves, 2001); la Agencia sería luego sustituida por la actual Dirección de Inteligencia y Seguridad.

Adicional a la Ley 7410, la actividad dentro de la Dirección ha sido regulada por una serie de decretos ejecutivos promulgados posteriormente. Entre estos destaca el Decreto N° 41096-MP Reglamento sobre grados policiales de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional y la Unidad Especial de Intervención, vigente desde el 21 de mayo del 2018; el Decreto N° 39672-MP Reglamento sobre Concurso de Antecedentes Internos para el Personal de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, vigente desde el 12 de agosto del 2016; el Decreto N° 35793-MP Código de Ética Institucional de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, vigente desde el 15 de marzo del 2010; y el Decreto N° 32522 Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, vigente desde el 29 de julio del 2005. Todos los anteriores vigentes hasta la actualidad. Sobre esta institución resulta de importancia destacar la precisión que realiza Paul Chaves sobre la disponibilidad de documentos públicos adicionales a los documentos jurídicos y transparencia de la institución:

Se conoce poco o nada sobre los SI de Costa Rica. Solo los que han trabajado en dicha organización, los que trabajan en policías, algunos políticos que han estado vinculado a los Ministerios de Seguridad o la Presidencia, y periodistas de “sucesos” saben algo de esta organización. El resto de la población ignora todo de dicho organismo (Chaves, 2001)

La Dirección ha estado sujeta a discusión para posibles modificaciones, desde su reestructuración como se propuso en el seminario “Procedimientos Policiales y Seguridad Nacional” de la Comisión de Derechos Humanos en 1988, o las recomendaciones realizadas por la Comisión de Reestructuración de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en 1996 (Chaves, 2001); como también se ha propuesto su eliminación, registrándose el proyecto de ley bajo el expediente 21.821 como el intento más reciente para cerrar la institución (Díaz, 2020).

2.2.4 Instituciones coinciden poco en sectores y consejos presidenciales

A partir de la información recopilada se encuentra al MREC como la institución con el antecedente más antiguo (en 1844) y la ley orgánica más longeva (1962); le sigue el MSP (su antecedente más antiguo data de 1881 y su ley orgánica es del mismo año); y la DIS es la más joven de las tres (su antecedente más antiguo se encuentra en 1963 y su ley orgánica es de 1994).

Se realizó también una exploración sobre la pertenencia de estas instituciones a la organización sectorial y a los consejos presidenciales. Por sector se entiende a:

[...] una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público, regido por una o un ministro rector con potestades legales suficientes para imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [Mideplan], 2017, p. 27).

Mientras que los consejos presidenciales se definen como:

[...] órganos colegiados deliberativos que asesoran al presidente de la República. Es posible aseverar que constituyen un mecanismo de asesoría y coordinación del Sistema Nacional de

Planificación, que encuentran asidero en la misma Ley de Planificación Nacional (Mideplan, 2017, p. 30).

Una vez entendiendo el objetivo de la organización sectorial y de los consejos presidenciales, se registró la participación de las instituciones en estos durante las últimas tres administraciones. El cuadro 2.1 muestra al Consejo Presidencial de Seguridad Nacional como el único espacio donde coinciden las tres instituciones en el período analizado. Un segundo espacio en común es el sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, donde se encuentran el MSP y la DIS. Un tercer espacio es el Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social en la administración Chinchilla Miranda, en este participan el MREC y el MSP. Resalta la poca continuidad que tienen los sectores y consejos donde participa el MREC, ya que no se le dio seguimiento al sector de Política Exterior en la administración Chinchilla Miranda, y tampoco se le dio seguimiento al sector de Política Internacional en la administración Alvarado Quesada.

Cuadro 2.1 Participación^{a/} de las instituciones en la organización sectorial y consejos presidenciales, por administración y según institución

	Sector ^{b/}					Consejo ^{c/}				
	PE ^{d/}	PI	SCPV	SCJ	AEMOT	TUR	CPSCPS ^{e/}	CNA	CPSN	CPCI
Administración Arias Sánchez (2006-2010)										
MREC										
MSP										
DIS										
Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)										
MREC										
MSP										
DIS										
Administración Solís Rivera (2014-2018)										
MREC										
MSP										
DIS										
Administración Alvarado Quesada (2018-2022)										
MREC										
MSP										
DIS										

a/ En verde: la institución es integrante; en rojo: la institución no es integrante; en gris: el sector o consejo no se conformó para ese período. Para la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) no se encontraron datos por lo que no se incluye aquí.

b/ PE: sector de política exterior; PI: sector de política internacional; SCPV: sector de seguridad ciudadana y prevención de la violencia; SCJ: sector de seguridad ciudadana y justicia; AEMOT: sector de ambiente, energías, mares y ordenamiento territorial; TUR: sector de turismo.

c/ CPSCPS: Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social; CNA: Consejo Nacional Ambiental; CPSN: Consejo Presidencial de Seguridad Nacional; CPCI: Consejo Presidencial de Cooperación Internacional.

d/ En el decreto N°33.151 no se hace mención del sector de Política Exterior, pero sí lo hace la primera versión del decreto N°34.582.

e/ En la primera versión del decreto N°36.024 se señala la existencia del CPSCPS, a partir de la segunda versión se hace mención solamente del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los decretos ejecutivos N°33.151, N°34.582, N°36.024, N°38.536 y N°41.187.

2.3 Funciones institucionales

Sobre las funciones generales, se pretenden abarcar de acuerdo con las instancias determinadas por la estructura organizacional de cada institución, respaldado por las leyes o decretos ejecutivos que las componen. Se comparará dos aspectos específicos a saber: política exterior y seguridad. Ambas características se toman en cuenta debido a su importancia para responder parcialmente al objetivo general del documento.

2.3.1 Funciones institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de acuerdo con las facultades del artículo 140, incisos 12 y 18 de la Constitución Política, y según el capítulo quinto de la Ley 3530 que establece el estatuto del servicio exterior de la República, conocido como el Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores actualizado al 9 de marzo de 1990, tiene como función general:

ARTÍCULO 1º.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, tiene por función colaborar con el presidente de la República, bajo la dirección del ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la defensa diplomática de la soberanía nacional. Ejerce la administración internacional no contenciosa y la representación del Estado costarricense en el exterior y es el órgano por el cual este realiza todas sus gestiones ante gobiernos e instituciones extranjeras. Asume también la Cartera de Culto.

Además, de acuerdo con el artículo 2 del mismo reglamento, se le adjudica al apartado de culto la representación del Estado en sus relaciones con las iglesias católica, apostólica, romana y demás confesiones. Lo anterior implica promover la armonía, revisar el presupuesto, proteger el libre ejercicio, reglamentar el status jurídico, tramitar exenciones y franquicias y participar en actos religiosos y ceremonias, todo referente a las representaciones religiosas ya mencionadas.

Cuadro 2.2 Funciones de las instancias que componen al MREC

Nivel	Instancia	Fuente	Funciones
Político	Ministro	Artículo 8	Orientar, dirigir, comunicar y mantener las relaciones internacionales del país, además de los intereses nacionales costarricenses referentes a su política exterior
Político	Viceministro	Artículo 11	Apoyar al ministro en todas las áreas referentes a la política exterior, aunado a la dirección de las instancias asesoras, directivas y operativas dentro de la institución.
Directivo	Dirección General	Artículo 15	Orientar, Coordinar, supervisar y colaborar con las funciones del ministro y viceministro. Mantener el control de las demás instancias en términos administrativos e institucionales, con su debida evaluación.
Asesor	Auditoría Interna	Artículo 18	Preparar, implementar, evaluar y confeccionar los aspectos administrativos, jurídicos, organizacionales y financieros de la institución.
Directivo	Protocolo y Ceremonial de Estado	Artículo 20	Examinar, revisar, redactar y firmar la correspondencia propia y de todas las instancias que componen el ministerio. Además de colaborar con los aspectos protocolarios y ceremoniales tanto para los altos funcionarios y representantes diplomáticos como para las misiones internacionales.
Directivo	Política Exterior	Artículo 32	Coordinar la gestión diplomática y consular del país, junto con el mantenimiento de las relaciones con los Organismos Internacionales.
Operativo	Administrativo y Financiero	Artículo 50	Gestionar lo concerniente al movimiento interno del personal, proveeduría, mantenimiento, finanzas, aseo y asuntos protocolarios de manera operativa para con las demás instancias del Ministerio.
Directivo	Servicio Exterior	Artículos 55, 56 y 57	La dirección y departamentos diplomáticos y consulares que la componen mantienen el registro de toda la actividad de sus funcionarios, apoyando con la gestión de sus miembros en aras de un buen desempeño internacional. También se encargan de atender los procesos jurídicos-administrativos para los nacionales que residen en el exterior.
Asesor	Planificación y Asesoría	Artículo 59	Planificar las directrices propias de la institución, tomando en cuenta toda la actividad internacional en temas como la política exterior y la soberanía territorial del país.
Directivo	Cooperación Internacional	Artículo 79	Garantizar todas las modalidades de la Cooperación Internacional, organizando la negociación de recursos externos provenientes de países y Organismos Internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el decreto ejecutivo 19.561.

En lo que respecta al sitio web del MREC, dentro del apartado misión, visión y objetivos institucionales, es importante el destacar funciones como coordinar una política exterior integral y articulada, asesorar al Presidente de la República con las relaciones internacionales entre Estados, proteger los intereses del país tanto en su territorio como en el exterior, velar por la defensa de los

derechos y tratados internacionales, resolución de conflictos con otros bilaterales, regionales y multilaterales, fomentar la cooperación internacional y defender la soberanía del país.

2.3.2 Funciones institucionales del Ministerio de Seguridad Pública

En conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública creada el 24 de diciembre de 1973, el artículo 1 estipula que la institución tiene por función preservar y mantener la soberanía nacional; coadyuvar en el fortalecimiento del principio de legalidad conforme se especifica en el artículo 3° de esta ley, mediante el respeto y acatamiento generales de la Constitución Política y las leyes; velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país. La jurisdicción del Ministerio se extiende a todo el territorio nacional, aguas territoriales, plataforma continental y espacio aéreo de la República, conforme a la Constitución Política, a los tratados vigentes y a los principios de Derecho Internacional.

Continúa el artículo 2 describiendo que el mando supremo de la Fuerza Pública lo ejerce el presidente de la República. A su vez, el artículo 3 menciona que la Fuerza Pública, constituida conforme a la Constitución Política por todas las fuerzas de policía del país y las eventuales fuerzas militares que se organicen en los casos de excepción que la misma establece, están subordinadas al Poder Civil. Son organizaciones civiles, disciplinadas y sometidas a la superior jerarquía del presidente de la República y del ministro de Seguridad.

El Ministerio de Seguridad Pública en su sitio web oficial clarifica las direcciones que la componen: las direcciones de Fuerza Pública, Guardacostas, Vigilancia Aérea y Control de Drogas forman parte del control en el orden social del país, sobre todo en temas de seguridad humana, protección contra el crimen organizado y la defensa de tierra, mar y aire (cuadro 2.3). No se toman en cuenta las direcciones administrativas que la componen, tampoco la dirección de armamento, ya que su información se encuentra en mantenimiento. Entre las funciones que destacan a cada una se encuentran:

Cuadro 2.3 Funciones de las instancias que componen al MSP

Nivel	Instancia	Fuente	Funciones
Político	Ministro	Artículo 1 y 2	Nombrar a los miembros de la Fuerza Pública, además de mantener el orden público y el del país tomando en cuenta la dirección y ejecución de los asuntos de seguridad, jurídicos y administrativos que le competen a la institución.
Asesor	Asesoría Jurídica	Artículo 4	Gestionar y atender todas las disposiciones jurídicas de otras instituciones de mayor jerarquía o con una afinidad similar, junto con el tema administrativo interino del Ministerio.
Asesor	Planificación Institucional	Artículo 10	Planificar todas las estrategias referentes a la seguridad nacional, organizacional, administrativa y financiera de la institución.
Asesor	Contraloría de Servicios	Artículo 17	Gestionar el contenido institucional basado en la prestación de servicios en caso de conflictos, deficiencias, mecanismos de control y respuestas ante consultas, reclamos y quejas planteada a los y las jefes de la institución.
Asesor	Mejoramiento y Control de Gestión Institucional	Artículo 18	Formular, ejecutar y evaluar los procesos de control interno y el sistema específico de valoración de riesgo (SERVI) en los aspectos institucionales, administrativos, organizacionales y técnicos
Asesor	Cooperación Internacional	Artículo 22	Coordinar y asesorar la cooperación internacional con el objetivo de participar, planificar, negociar, evaluar y seguir la actividad en materia de seguridad de los países y los Organismos Internacionales.
Asesor	Igualdad y Equidad de Género	Artículo 23	Promover todos los lineamientos jurídicos, administrativos y éticos correspondientes a la igualdad y equidad de género.
Asesor	Consejo Superior de Oficiales	Artículo 25	Desarrollar y recomendar leyes o reglamentos que permitan fomentar la formación de policías y los aparatos directivos y operativos que forman parte del Ministerio.
Asesor	Consejo del Personal	Artículo 28	Conocer y determinar las políticas generales impartidas por el Departamento de Recursos Humanos conforme a la autorización o nulidad de los procesos disciplinarios dentro de la institución.
Directivo	Administrativo y Financiero	Artículo 30	Planificar los lineamientos institucionales, administrativos y financieros de todas las unidades que conforman el Ministerio.
Directivo	Fuerza Pública	Artículo 129	Proteger a la ciudadanía costarricense, la soberanía nacional, la integridad territorial y el orden público de los actos delictivos conforme a la Constitución Política y los tratados internacionales afines a la seguridad.
Directivo	Vigilancia Aérea	Artículo 194	Brindar en el espacio aéreo la integridad, transporte, rescate y mantenimiento de las aeronaves pertenecientes a la institución.
Directivo	Control de Drogas	Artículo 199	Realizar operaciones de prevención respecto al tráfico ilícito de drogas, sea dentro o en las fronteras del territorio nacional mediante estrategias por tierra, mar y aire.
Directivo	Escuela Nacional de Policías	Artículo 207	Formar y capacitar a todo el personal policial para su buen desempeño profesional, así como el estudio de su perfil y educación para la especialización y perfeccionamiento de éste.
Directivo	Reserva de las Fuerzas de la Policía	Artículo 228	Realizar acciones pertinentes de prevención, protección y vigilancia del territorio nacional, coordinando previamente con el cuerpo de la Fuerza Pública
Directivo	Armamento	Artículo 231	Coordinar, autorizar y ejercer control de todo el inventario de las armas de fuego, municiones, explosivos y aditamentos utilizados por las fuerzas policiales de la institución.
Directivo	Guardacostas	Ley 8000	Vigilar y resguardar las fronteras marítimas del Estado, las aguas marítimas y jurisdiccionales, así como las aguas interiores y velar por el legítimo aprovechamiento y protección de los recursos naturales existentes en estas áreas.

Fuente: Elaboración propia con información del decreto ejecutivo 29.144 y el decreto ejecutivo 36.366.

De acuerdo con Cascante y Mata (2018, p. 106) en su artículo “Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad” la defensa nacional ha sufrido una serie de transformaciones conceptuales e institucionales, en donde los últimos años han sido determinantes para hacer que el MSP, el MREC y la DIS tengan un marco jurídico e institucional más claro respecto a la seguridad externa costarricense. En el caso que compete al Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Fronteras, el Servicio Nacional de Guardacostas y la Vigilancia Aérea son las instancias que dichos autores consideran con mayor compatibilidad respecto a la Política de Defensa Nacional.

2.3.3 Funciones institucionales de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional indicado en el artículo 13 y 18 de la Ley 7410 se le atribuye a la institución el cumplimiento de realizar operaciones de inteligencia que le permitan recopilar y posteriormente verificar la información necesaria para coordinar con gobiernos amigos los asuntos de seguridad externa, aunado al efectivo intercambio de datos efectuado por las acciones investigativas que permitan corroborar lo obtenido mediante las operaciones indicadas en el inciso primero del artículo, estableciendo los canales de comunicación pertinentes con el objetivo de mantener fluidez y confidencialidad en el manejo de la información.

Esta instancia al estar ligada directamente a la Presidencia de la República, sobre todo de acuerdo con la Ley General de Policía y al Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, en su artículo 2 enfatiza que los alcances de la presente reglamentación se extienden a todas las unidades de trabajo operacional y administrativo de la DIS, igualmente regularán en su detalle el marco de actuación de todas las personas que integran dicha oficina, esto sin distinción alguna de rango o la naturaleza de sus funciones. Las unidades a destacar dentro de la DIS, se detallan en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4 Funciones de las unidades que integran la DIS

Unidad	Fuente	Funciones
Dirección General	Artículo 4	Planeamiento, programación, dirección, coordinación y supervisión de actividades técnicas, científicas, administrativas, de inteligencia e investigaciones, con programas sustantivos del más alto grado de dificultad, confidencialidad y responsabilidad del ámbito nacional, con la finalidad de velar por la seguridad del Estado
Subdirección General	Artículo 5	Como subordinado ejecutivo inmediato del Director General, en ausencia de éste, lo sustituirá con iguales facultades. Además, tramitará las consultas de entidades externas autorizadas en los registros de la institución y realizará todas las funciones que le delegue el director.
Asesoría Legal	Artículo 6	Coordinación y asesoramiento de todo lo relacionado con los asuntos legales, tanto de carácter sustantivo como administrativo de la institución.
Operaciones	Artículo 7	Planeamiento y ejecución de las operaciones que autoriza la ley y este reglamento, procurando un equilibrio entre el grado de eficiencia y el de seguridad, valorando especialmente el grado de necesidad de las mismas y la estricta correspondencia entre éste y el carácter jurídico de la institución, y todas aquellas que le delegue el Director.
Recursos Humanos y Capacitación	Artículo 8	Planeamiento, dirección, coordinación y supervisión de labores técnicas en relación con los recursos humanos, en las cuales aplicará la normativa y principios que rigen las relaciones de servicio del empleo público.
Recursos Materiales y Presupuesto	Artículo 9	Dirección, coordinación, supervisión, fiscalización y ejecución de labores administrativas relacionadas con el presupuesto de la institución y la custodia del patrimonio de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en el decreto ejecutivo 32.522.

2.3.4 Fortalezas y debilidades vinculadas a la gestión institucional

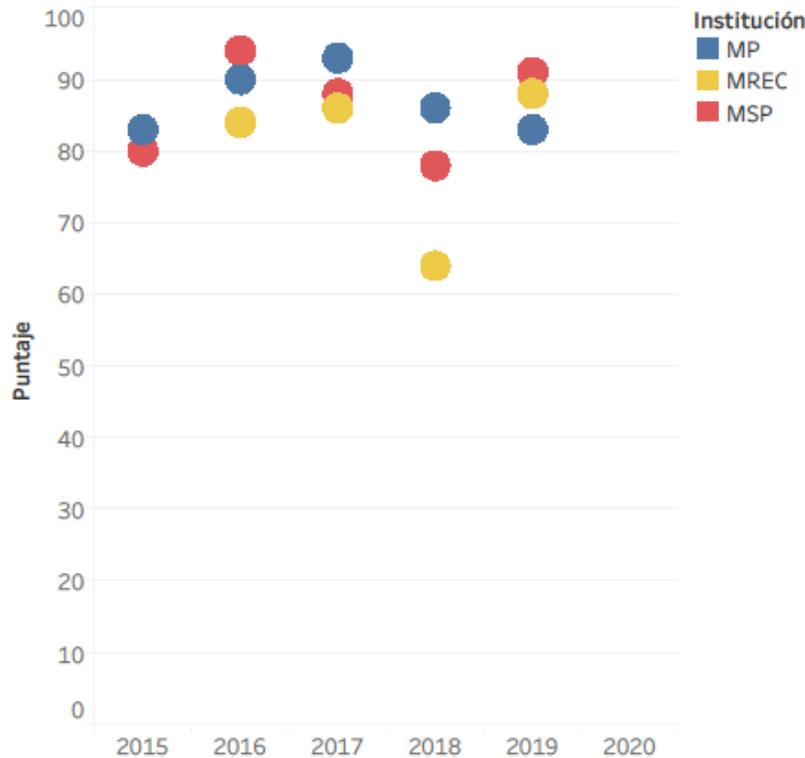
Para complementar el estudio de las funciones institucionales es necesario conocer los resultados de valoraciones realizadas por instituciones públicas como la Contraloría General de la República (CGR) con el índice de gestión institucional (IGI) y la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) con el índice de transparencia del sector público costarricense (ITSP), herramientas que permiten formar un mejor criterio sobre cómo es el desempeño de las funciones por parte de las instituciones analizadas. Se toma en cuenta el Ministerio de la Presidencia (MP) debido a que la DIS no es valorada de forma individual en ambas series de estudios.

El IGI es una medición de la CGR hecha con el objetivo de valorar el establecimiento de factores formales tendentes a potenciar la gestión de un grupo de instituciones públicas. Son siete los factores valorados: presupuesto, contratación administrativa, planificación, control interno, recursos humanos, servicio al usuario, gestión financiero contable y tecnologías de la información. Las preguntas que se realizan para el instrumento del IGI se clasifican siguiendo tres criterios:

eficiencia, transparencia y ética y prevención de la corrupción (Contraloría General de la República [CGR], 2020).

Para el período 2015-2019 se identifica una ausencia generalizada en las tres instituciones: la gestión financiero-contable; las tres han obtenido un puntaje de 0 en este aspecto de forma consecutiva en cinco años. Lo cual puede significar que estas instituciones no preparan estados financieros de forma directa. Posterior a esta ausencia, cada institución cuenta con un factor que destaca por mostrar un puntaje bajo sostenido en el tiempo. Para el MREC, el factor de tecnologías de la información mostraba entre 2014-2018 un puntaje promedio de 46,9. Adicionalmente, el factor de recursos humanos bajó de un 100 obtenido de forma consecutiva en 2016 y 2017 a un 61,5 en 2018 y un 76,9 en 2019. Para el MSP, dos factores han mostrado niveles bajos de forma sostenida en estos cinco años: planificación, en 2017 alcanzó su puntuación más baja (43,8); y servicio al usuario, en la medición más reciente del 2019 se reporta un 61,5. En el caso del MP, la debilidad se concentra en un factor: el servicio al usuario. En las últimas mediciones la puntuación ha ido en descenso, de un 69,2 en 2015 a un 20 en 2019. Respecto a las fortalezas, el factor de presupuesto es una fortaleza común, cada institución cuenta con un puntaje promedio para este periodo superior a 95. Para el MSP y MP el control interno es un campo fuerte (promedios de 92 y 89 respectivamente), así como tecnologías de la información lo es para el MP (un promedio de 96). Para la medición más reciente del 2019, el MSP obtiene la mayor puntuación (ubicado en el puesto 21 de 127), seguido por el MREC (puesto 37) y por último el MP (puesto 48) (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Puntaje^{a/} en el índice de gestión institucional, por año, según institución^{a/}



a/ El puntaje es un promedio de los resultados que obtuvo cada institución en las tres áreas evaluadas, a saber: eficiencia, transparencia y ética y prevención de la corrupción. El valor se mueve en una escala que va de 1 a 100, siendo el 100 la mejor calificación.

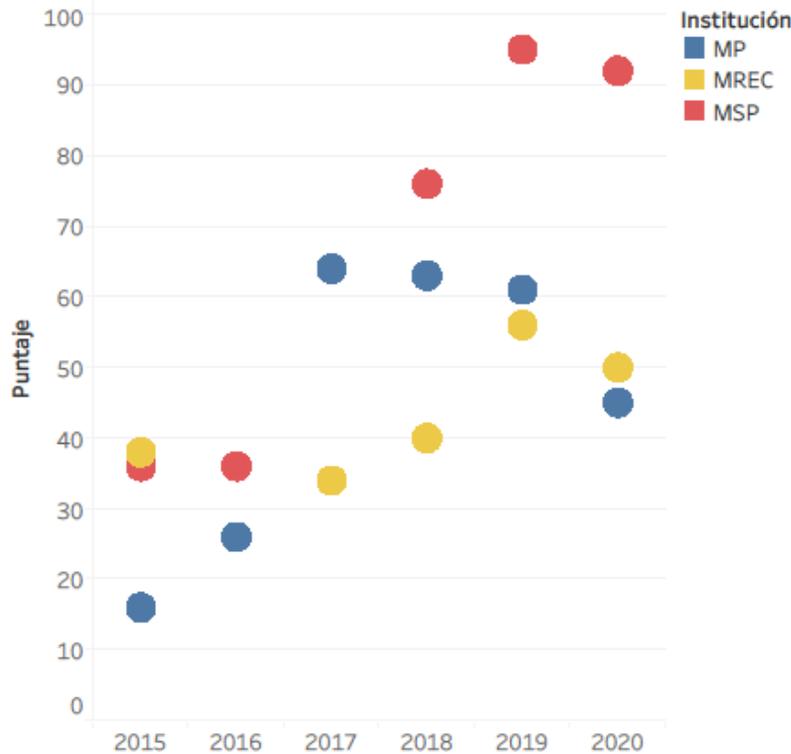
Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR, varios años.

El ITSP es una medición de la DHR sobre la transparencia de las instituciones que conforman el sector público costarricense a partir de la información pública en sus sitios web. Para evaluar la transparencia se toman en cuenta cuatro dimensiones: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos del gobierno². En los seis años recogidos, se identifica una mejora sustantiva y sostenida del puntaje obtenido por el MSP, este pasó de un 36 en 2015 a un 92 en 2020. Por su lado, para estos seis años el MREC tiene en promedio un puntaje de 41 y el MP uno de 46. La dimensión de acceso a la información es la que tiene un puntaje más

² Cada dimensión contiene una serie de variables, sub-variables e indicadores. Las variables de acceso a la información son: información institucional, información del personal institucional, procesos de contratación, servicios y procesos institucionales y herramientas y condiciones; rendición de cuentas: finanzas públicas, planes y cumplimiento, informes institucionales y de personal, toma de decisiones; participación ciudadana: invitación a la participación, mecanismos de participación, calidad de los mecanismos de participación; datos abiertos del gobierno: presupuesto público, ejecución del presupuesto, contratación administrativa y estadísticas o registro del sector (DHR, 2015).

alto en las tres instituciones de forma sostenida, por lo que puede ser identificada como una fortaleza en común. Las dimensiones de rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos presentan puntajes bajos a lo largo de la serie.

Gráfico 2.2 Puntaje^{a/b/} en el índice de transparencia del sector público costarricense, según institución



a/ El puntaje es un promedio de los resultados que obtuvo cada institución en las tres áreas evaluadas, a saber: eficiencia, transparencia y ética y prevención de la corrupción. El valor se mueve en una escala que va de 1 a 100, siendo el 100 la mejor calificación.

b/ Para el 2016 el MREC obtuvo un puntaje de 26,69 y el MP un 26,04. En el 2017 el MSP obtuvo un 64,5 y el MP un 64,99. En el gráfico se traslapan los círculos correspondientes a cada ente.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Habitantes de la República [DHR], varios años.

En un intento por trazar líneas comunes entre ambas mediciones, se podría esbozar importantes debilidades de la relación de las instituciones con los usuarios y/o ciudadanía, dadas las bajas puntuaciones del servicio al usuario mostrado en el IGI y las debilidades en los mecanismos de participación ciudadana existentes del ITSP. Una segunda línea es respecto a lo apuntado en la línea de rendición de cuentas del ITSP, donde existe cierto vacío sobre las finanzas de estos entes y en el diseño y cumplimiento de los planes.

2.4 Objetivos según el Plan Nacional de Desarrollo

Esta sección estudia el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) en sus diferentes ediciones desde la administración Pacheco de la Espriella hasta la Alvarado Quesada. Sin embargo, para las tres instituciones se aborda con profundidad únicamente los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y de Intervención Pública (PNDIP) 2019-2022 al ser el único documento donde se toma en cuenta a la DIS como una entidad responsable para el cumplimiento de sus objetivos.

2.4.1 Objetivos del PND asociados al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

De acuerdo con el PNDIP 2019-2022, el MREC tiene incidencia en el área estratégica de “Innovación, Competitividad y Productividad”. El objetivo de esta área es proponer y coordinar políticas para el fomento de la innovación como medio para revitalizar la productividad nacional y la generación del empleo de calidad en el ámbito central, regional e internacional, así como la transferencia de conocimiento” (Mideplan, 2018, p. 118). Dentro de esta área se encuentran dos objetivos asociados a la institución, los cuales se detallan a continuación.

Objetivo 1: “Potenciar en el ámbito bilateral, regional o multilateral, iniciativas diplomáticas vinculadas a los ejes de la Política Exterior, a través del diálogo, la concertación política, la negociación y las alianzas estratégicas” (Mideplan, 2018, p. 148)

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Desarrollo de los ejes estratégicos de la Política Exterior: diplomacia ambiental y de cambio climático; diplomacia para la innovación, el conocimiento y la educación; diplomacia para la inclusión social, la cultura y la paridad de género; diplomacia para la paz, la democracia, la transparencia y la lucha contra la corrupción y diplomacia económica” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo corresponde a la Dirección General de Política Exterior, para lo cual cuenta con un presupuesto de 4.200 millones de colones para este período (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento corresponde al número de iniciativas diplomáticas presentadas vinculadas a los ejes de política exterior, para lo cual se espera que se realicen 30 para el 2019, 30 para el 2020, 30 para el 2021 y 15 para el 2022; para el período 2019-2022 se espera tener un total 105 iniciativas (Mideplan, 2018).

Objetivo 2: “Negociar y oficializar en el ámbito diplomático, los proyectos priorizados por Mideplan en el PNDIP, la POLCI, Plan de Descarbonización y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contribuyan a los ejes estratégicos de la Política Exterior” (Mideplan, 2018, p. 149)

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica del “Programa para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo corresponde a la Dirección de Cooperación Internacional, para lo cual cuenta con un presupuesto de 46,2 millones de colones para este período (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento corresponde al número de proyectos negociados y oficializados, para lo cual se espera que se realicen 10 para el 2019, 15 para el 2020, 15 para el 2021 y 10 para el 2022; tomando como base 10 para el 2017, para el período 2019-2022 se espera tener un total 50 proyectos (Mideplan, 2018).

2.4.2 Objetivos del PND asociados al Ministerio de Seguridad Pública

De acuerdo con el PNDIP 2019-2022, el MSP tiene incidencia en el área estratégica de “Seguridad Humana”. El objetivo de esta área es el de: “Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores” (Mideplan, 2018, p. 202). Los objetivos del PNDIP están planeados para ser trabajados durante el período 2019-2022. Dentro de esta área se encuentran cinco objetivos asociados a la institución, los cuales se detallan a continuación:

Objetivo 1: “Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana” (Mideplan, 2018, p. 212).

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública: Sembremos Seguridad” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo corresponde al viceministro de Prevención (Unidades Especiales), dentro del Subprograma de Seguridad Ciudadana, para lo cual cuenta con un presupuesto de 919,8 millones de colones para este período (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento de este objetivo corresponde a la cantidad de cantones con la estrategia “Sembremos Seguridad” implementada, para esto se espera tener 3 cantones para el 2019, 3 cantones para el 2020, 4 cantones para el 2021, y 4 cantones para el 2022; para el período 2019-2022, tomando como base los 14 cantones conseguidos para 2018, se espera tener 14 cantones con la estrategia implementada.

Objetivo 2: “Combatir la criminalidad organizada a través de la desarticulación de sus estructuras, coadyuvando así a la mejora de la seguridad del país” (Mideplan, 2018, p. 215).

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Lucha contra la criminalidad organizada” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo le corresponde a la Dirección de la Policía de Control de Drogas, para lo cual cuenta con un presupuesto de 28.782 millones de colones para este período. El indicador para medir el cumplimiento de este objetivo corresponde a la cantidad de organizaciones criminales internacionales desarticuladas, para esto se espera tener 10 para el 2019, 10 para el 2021 y 10 para el 2022; para el período 2019-2022 se espera tener un total de 40 organizaciones desarticuladas (Mideplan, 2018). Otro indicador corresponde a la cantidad de organizaciones criminales nacionales desarticuladas, para el período 2019-2022 se espera tener un total de 80 organizaciones nacionales desarticuladas (Mideplan, 2018).

Objetivo 3: “Disminuir las manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad” (Mideplan, 2018, p. 215)

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Prevención de las distintas manifestaciones de violencia, delincuencia y criminalidad” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo le corresponde al Director General de la Fuerza Pública, para lo cual cuenta con un presupuesto de 915,6 millones de colones para el 2019, 947,7 millones de colones para el 2020, 980,8 millones de colones para el 2021 y 1.1015,2 millones para el 2022 (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento de este objetivo corresponde a los operativos policiales articulados, para esto se esperan realizar 96 en 2019, 96 en el 2020, 96 en el 2021 y 96 en el 2022; para un total de 384 operativos el período 2019-2020 (Mideplan, 2018).

Objetivo 4: “Mantener los niveles de riesgo de Costa Rica, percibidos a nivel internacional en un nivel aceptable en las condiciones de seguridad turística a nivel nacional” (Mideplan, 2018, p. 236).

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Plan integral de prevención e intervención de riesgos en seguridad y bienestar del turismo” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo le corresponde al Director General de la Fuerza Pública, para lo cual se cuenta con un presupuesto de 17.179,20 millones de colones para el período 2019-2022, distribuido en 3.594,5 millones de colones para el 2019, 4.025,8 millones de colones para el 2020,

4.509,9 millones de colones para el 2021, y 5.050 millones de colones para el 2022 (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento de este objetivo corresponde al nivel de riesgo país en seguridad y bienestar para el turista de acuerdo con los criterios reportados por el Departamento de Estado de E.E.U.U., para esto se espera mantener el Nivel 1 para el período 2019-2022 (Mideplan, 2018).

Objetivo 5: “Asegurar la vida, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros, mediante la modernización del monitoreo, presencia y vigilancia permanente del Estado Costarricense” (Mideplan, 2018, p. 236).

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Política Nacional del Mar para el manejo, control y vigilancia del espacio marino-costero” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo le corresponde al Vice Ministerio de Agua y Mares, para lo cual se cuenta con un presupuesto de 4.054 millones de colones para el período 2019-2022, de los cuales el Sistema Nacional de Guardacostas aporta 3.070,5 millones de colones (Mideplan, 2018). El indicador para medir el cumplimiento de este objetivo corresponde al porcentaje de cobertura marina-costero con presencia institucional, para esto se espera tener para el 2022 un 18,3% correspondiente al Sistema Nacional de Conservación (Sinac), un 16,7% al Sistema Nacional de Guardacostas (SNG) y un 51% a Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) (Mideplan, 2018).

2.4.3 Objetivos del PND asociados a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

De acuerdo con el PNDIP 2019-2022, la DIS tiene incidencia en el área estratégica de “Seguridad Humana”. El objetivo de esta área es “idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores” (Mideplan, 2018, p. 202). Dentro de esta área se encuentran un solo objetivo asociado a la institución, el cual se detalla a continuación.

Objetivo 2. “Combatir la criminalidad organizada a través de la desarticulación de sus estructuras, coadyuvando así a la mejora de la seguridad del país” (Mideplan, 2018, p. 215).

Este objetivo se encuentra asociado a la intervención estratégica de “Lucha contra la criminalidad organizada” (Mideplan, 2018). El cumplimiento de este objetivo le corresponde al programa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, para lo cual cuenta con un presupuesto de 772,4 millones de colones para este período. El indicador para medir el

cumplimiento de este objetivo corresponde a la cantidad de organizaciones criminales internacionales desarticuladas, para esto se espera tener 10 para el 2019, 10 para el 2021 y 10 para el 2022; para el período 2019-2022 se espera tener un total de 40 organizaciones desarticuladas (Mideplan, 2018).

2.4.4 Evidente separación de Política Exterior y Seguridad Nacional en los PND

La evaluación realizada a los PND de las últimas cinco administraciones se evidencia un bajo nivel de articulación entre las materias de política exterior y seguridad nacional, es decir, el MREC y el MSP no participan en los ejes/áreas en las que la otra institución es rectora u ocupa un lugar preponderante (ver cuadro 2.5). En este sentido, el MREC no tuvo participación en los ejes/áreas vinculados a seguridad (PND 2002-2006), política social (PND 2006-2010), seguridad social y paz social (PND 2011-2014), seguridad ciudadana y justicia (2015-2018) y seguridad humana (PNDIP 2019-2022). A su vez, el MSP no tuvo participación en los ejes/áreas de Transparencia (PND 2002-2006), política exterior (PND 2006-2010) y política internacional (PND 2015-2018). Una excepción es la participación del MSP y el MREC en el eje transversal de Política Exterior en el PND 2011-2014, en el cual se establece como una acción estratégica en conjunto “establecer un marco de cooperación contra el crimen organizado, incluyendo el tráfico internacional de drogas” (Mideplan, 2010, p. 217).

El PNDIP 2019-2022 es el primero que incluye a la DIS como responsable de acciones concretas para el cumplimiento de objetivos. La DIS tiene objetivos asociados con el MSP bajo el área de seguridad humanitaria, más no así con el MREC. El objetivo donde coinciden DIS y MSP es el denominado “Combatir la criminalidad organizada a través de la desarticulación de sus estructuras, coadyuvando así a la mejora de la seguridad del país”. Este es el único objetivo en el PNDIP 2019-2022 donde llegan a coincidir al menos dos de las tres instituciones en estudio. Los recursos asignados al cumplimiento del objetivo son de 30.155,22 millones de colones, aportados por tres responsables ejecutores: la Dirección de la Policía de Control de Drogas (28.782,8 millones de colones), la Dirección de la Policía Profesional de Migración (600 millones de colones) y la DIS (772,4 millones de colones).

Cuadro 2.5 Participación del MREC, MSP y DIS en ejes o áreas estratégicas del PND^{a/}. 2002-2022

Ejes/Áreas estratégicas	MREC	MSP	DIS
Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006			
Capacidades humanas			
Producción			
Ambiente			
Seguridad			
Transparencia			
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010			
Política social			
Política productiva			
Política de ambiente, energía y telecomunicaciones			
Reforma institucional			
Política exterior			
Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014			
Bienestar social			
Seguridad ciudadana y paz social			
Ambiente y ordenamiento territorial			
Competitividad e innovación			
Política Exterior ^{b/}			
Modernización del Estado ^{b/}			
Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018			
Trabajo y seguridad social			
Desarrollo humano e inclusión social			
Salud, nutrición y deporte			
Educativo			
Vivienda y asentamientos humanos			
Cultura y juventud			
Desarrollo agropecuario y rural			
Hacienda pública, monetario y supervisión financiera			
Economía, industria y comercio			
Comercio exterior			
Turismo			
Transporte e infraestructura			
Ciencia, tecnología y telecomunicaciones			
Política internacional			
Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial			
Seguridad ciudadana y justicia			
Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022			
Innovación, competitividad y productividad			
Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial			
Seguridad humana			
Salud y seguridad social			
Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia			
Economía para la estabilidad y el crecimiento			
Desarrollo territorial			

a/ En verde se resaltan aquellos ejes/áreas donde la institución es designada como entidad responsable, en amarillo cuando es corresponsable, rojo cuando no se muestra como responsable y en blanco cuando no se menciona la institución.

b/ Corresponden a ejes transversales del PND 2011-2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mideplan (varios años).

Tomando en cuenta lo identificado en el análisis a los PND, los cambios entre uno y otro plan como la exclusión de un eje enfocado en política exterior en el PNDIP 2019-2022, la subordinación y no contar con un eje del tema de seguridad en el PND 2006-2010, y la clasificación de Política Exterior como eje transversal para el PND 2011-2014, son elementos que llegan a dificultar la gestión realizada por las instituciones en las áreas temáticas de política exterior y seguridad al no proveer constancia en los objetivos o importancia a través de los años.

A partir de lo anterior, la ausencia de coordinación e inclusión de las tres instituciones en los ejes que son considerados relevantes para la gestión de la política exterior y la seguridad nacional permite dar indicios sobre dos situaciones: i) no existe un reconocimiento sobre la importancia y/o necesidad de que los tres entes trabajen de manera conjunta. Por tanto, tampoco existe una visión que considere pertinente que los ámbitos de acción de cada una no solo se alineen, sino que deben también de trabajarse de forma conjunta; y, ii) no existe articulación entre las instituciones que llevan temas que son relevantes, con las implicaciones que esto conlleva en términos de gestión, planificación, capacidades y resultados.

2.5 Estructura organizativa

Al estudiar la estructura organizacional de cada una de las instituciones se pretende explicar con detalle las instancias institucionales, en cuanto a su nivel (político-asesor-directivo-operativo), jerarquía y cantidad de funcionarios activos. Lo anterior permitirá no solo compararlas e interpretarlas cualitativa y cuantitativamente, sino también con respecto a elementos como sus lógicas estructurales, entre otros.

Este apartado se concentra únicamente en detallar las más altas posiciones jerárquicas de las instituciones. Esto debido que son nombramientos realizados directamente por el presidente de la República, lo cual permite acercarse al énfasis que realizan los gobiernos centrales a partir de estas autoridades respecto a la gestión de la política exterior y la seguridad nacional.

2.5.1 Estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

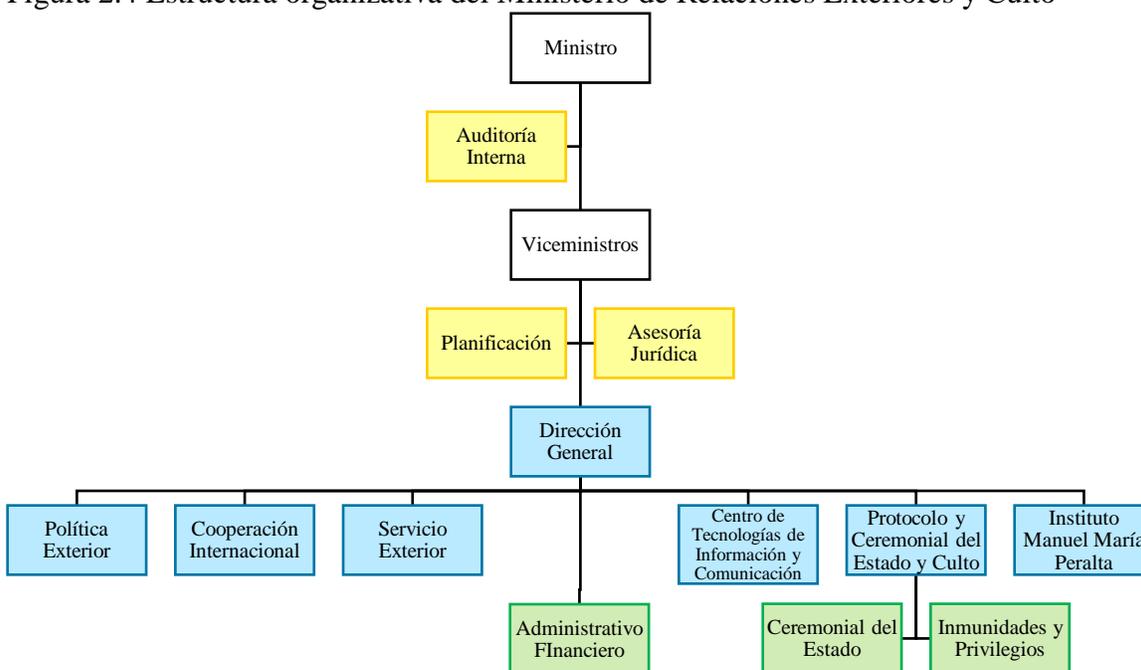
En la Ley 3008 se señala que el jefe del MREC es la persona que ostenta el cargo de ministro, este tiene bajo su responsabilidad a todas las dependencias, funcionarios y empleados del ramo de Relaciones Exteriores; el Director General es el jefe administrativo de las divisiones y dependencias del ministerio, siendo equivalente al viceministro de Gobierno; por su parte el Poder

Ejecutivo nombra no más de seis asesores que colaborarán con el ministro; por último tanto los funcionarios de confianza como de carrera serán seleccionados tomando en cuenta su preparación académica, profesional, cultura, civismo, moralidad y conducta.

El Ministerio se divide entre Cancillería y Servicio Exterior. En el artículo 3 se presentan las divisiones de Cancillería: a) Despacho del ministro; b) Dirección General del Ministerio; c) Dirección General del Ceremonial Público; d) Dirección General de Asuntos Exteriores; e) Asesoría. En el artículo 10 se presentan las correspondencias al Servicio Exterior, el Servicio Diplomático y el Servicio Consular.

El organigrama de la institución se detalla en la figura 2.4.

Figura 2.4 Estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto^{a/}



a/ Los recuadros con línea negra sólida representan las instancias en el nivel político, en amarillo se representan las instancias asesoras, en azul se representa el nivel directivo y los recuadros en verde representan el nivel operativo.

Fuente: Elaboración propia con información de Mideplan, 2021.

El ministerio, como bien resalta la figura 2.4 y los colores que la representan, responde a una lógica vertical respecto a su nivel jerárquico. La salvedad que responde como particularidad con respecto a las demás instituciones estudiadas, es que el orden (no la cantidad) de componentes no operan en un sentido político-asesor-directivo tan notoriamente. La excepción se presenta con la

auditoría general que tiene una jerarquía por sobre el viceministro, haciéndolo un caso especial respecto al argumento inicial del párrafo, donde por regla institucional (véase el caso del MSP), los viceministros están por debajo de la instancia más importante.

Según el organigrama anterior se puede inferir que el ministro, en la posición jerárquica más alta de acuerdo con la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, tiene la potestad política por sobre todas las instancias asesoras y directivas. Para el período 2002-2021 fueron nombrados un total de ocho ministros, distribuidos en cinco administraciones (cuadro 2.6). Sin embargo, por encima del viceministro, que también posee una representación política, está la auditoría general, de carácter asesor. Planificación y asesoría les siguen en ese orden, y la instancia más alta a nivel directivo es la dirección general. Finalmente, el resto de direcciones se mantienen bajo una categoría horizontal (al mismo nivel), las cuales están supeditadas a la dirección general.

Cuadro 2.6 Jerarcas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto^{a/}. 2002-2021

Nombre	Período	Cargos vinculados con el puesto	Formación
Roberto Tovar Faja	8/6/2002- 8/6/2006		Derecho
Bruno Stagno Ugarte	8/6/2006- 8/6/2010	Cónsul general en la embajada de Costa Rica en Francia Jefe de Gabinete del Despacho del MREC Embajador de Costa Rica ante la ONU	Relaciones internacionales, ciencias políticas, políticas públicas
René Castro Salazar	8/6/2010- 28/7/2011		Ingeniería civil, desarrollo sostenible
Enrique Castillo Barrantes	5/9/2011- 8/6/2014	Embajador de Costa Rica en Francia Representante permanente de Costa Rica en la OEA	Derecho
Manuel González Sanz	8/6/2014- 8/6/2018	Embajador de Costa Rica ante la ONU Ministro de Comercio Exterior Presidente pro-témpore del SIECA	Derecho
Epsy Campbell Barr	8/6/2018- 11/12/2018		Economía, cooperación internacional
Manuel Ventura Robles	8/1/2019- 31/1/2020	Ministro consejero en asuntos jurídicos en la embajada de Costa Rica en Washington D.C.	Derecho
Rodolfo Solano Quirós ^{b/}	31/1/2020- Actualidad	Ministro consejero y cónsul general de Costa Rica en Japón Asesor en el Despacho del Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto	Administración de empresas

a/ Para aquellos espacios en blanco respecto al cargo y la formación no se encontró información.

b/ Con fecha de corte del 01/12/2021, Rodolfo Solano Quirós se mantiene como ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web del MREC, 2021.

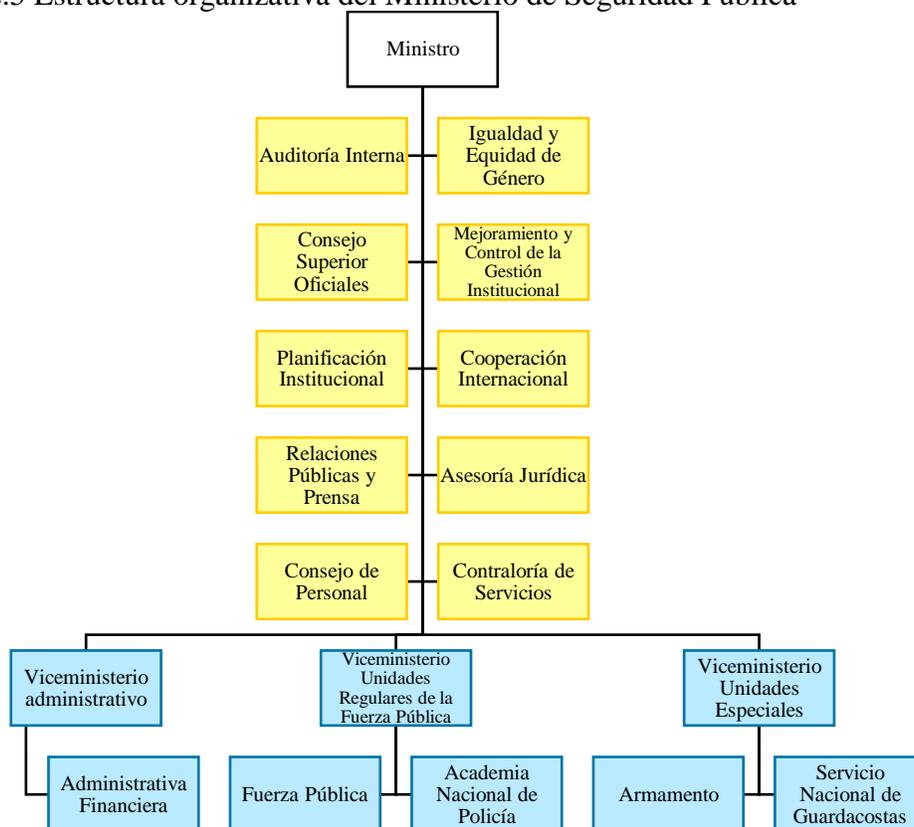
El cuadro 2.6 muestra que al menos cinco de las ocho personas que han ocupado el cargo como jefes del MREC tenían una experiencia profesional vinculada al cargo. Ahora bien, en la formación académica destaca la prevalencia de estudios en derecho (cuatro de ocho jefes), y luego se encuentran estudios en administración de empresas, economía, ingeniería civil y relaciones internacionales, resaltando así una composición heterogénea en cuanto a su formación.

Sobre la distribución del recurso humano, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, la Ley de Presupuesto 2021 contempla para el Ministerio un total de 391 puestos. Estos puestos se distribuyen en 133 cargos fijos para el despacho del ministro, 173 cargos fijos en la Dirección de Servicio Exterior y 86 cargos fijos en la Dirección de Política Exterior (Ministerio de Hacienda, 2020). Lo anterior, más allá de los datos numéricos, alude a que su estructura organizativa es compleja más no demasiado amplia en cuanto a cantidad de instancias dentro de la institución se refiere.

2.5.2 Estructura organizativa del Ministerio de Seguridad Pública

Sobre las disposiciones de la organización del ministerio se toma en cuenta la Ley Orgánica de la institución, en donde su artículo 5 indica: “El ministro podrá contar con un Director General Ejecutivo, Asesores y los demás funcionarios de confianza que estime necesarios, quienes serán sus inmediatos colaboradores”; y su artículo 6 agrega: “para la realización de su función, el Ministerio tendrá los cuerpos de policía, direcciones, departamentos y secciones necesarios. El reglamento de esta ley establecerá esas dependencias y les asignará sus deberes, atribuciones y denominaciones”. A continuación, se presenta el organigrama de la institución en la figura 2.5.

Figura 2.5 Estructura organizativa del Ministerio de Seguridad Pública^{a/}



a/ Los recuadros con borde de línea sólida representan las instancias en el nivel político, en amarillo se representan las instancias asesoras, en azul se representa el nivel directivo. Esta es una representación incompleta de la estructura, para la versión completa visitar: <https://bit.ly/3BoLtEE>.

Fuente: Elaboración propia con información de Mideplan, 2021.

El Ministerio de Seguridad Pública, como se observa en la figura, funciona bajo la lógica instancia política-asesora-directiva de manera inalterable. El ministro mantiene la jerarquía a la cual deben de responder en un plano prioritario las partes asesoras que la componen. Cabe destacar que para el período 2002-2021, nueve fueron las personas que llegaron a ser jerarca de la institución, distribuidas en cinco administraciones (cuadro 2.7). A pesar de que dichas instancias bajan de dos en dos, no representa un cambio significativo entre una y otra, estructuralmente hablando. En un orden de prioridad menor, con las partes directivas, se sobreponen el viceministerio administrativo, viceministerio de unidades regulares de la fuerza pública y el viceministerio de unidades especiales; debajo de las anteriores están la administración financiera, fuerza pública, academia nacional de policías, armamento y guardacostas.

Cuadro 2.7 Jerarcas del Ministerio de Seguridad Pública^{a/}. 2002-2021

Jerarca	Período	Cargos vinculados con el puesto	Formación
Rogelio Ramos Martínez ^{b/}	8/5/2002- 8/5/2006	Director de la DIS Presidente del Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	Administración de negocios
Fernando Berrocal Soto	8/5/2006- 30/3/2008		Derecho
Laura Chinchilla Miranda	31/3/2008- 14/4/2008	Viceministra de Seguridad Pública Ministra de Seguridad Pública	Ciencias políticas
Janina del Vecchio Ugalde	15/4/2008- 8/5/2010		
José María Tijerino Pacheco	15/5/2010- 30/4/2011	Fiscal General de la República	Derecho
Mario Zamora Cordero	1/5/2011- 8/5/2014	Subdirector de la Escuela de Policía	Derecho
Celso Gamboa Sánchez	8/5/2014- 15/2/2015	Viceministro de Seguridad Pública Director de Inteligencia y Seguridad	Derecho, criminología
Luis Gustavo Mata Vega	16/2/2015- 8/5/2018	Viceministro de Seguridad Pública Subdirector general del OIJ Diversos cargos en el OIJ	Derecho
Michael Soto Rojas ^{c/}	8/5/2018- Actualidad	Subdirector general del OIJ Jefe de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ	Derecho, criminología

a/ Para aquellos espacios en blanco respecto al cargo y la formación no se encontró información.

b/ También fue ministro de Seguridad Pública durante la administración Rodríguez Echeverría, desde el 5/1/2000 hasta el fin de la administración.

c/ Con fecha de corte del 01/12/2021, Michael Soto Rojas se mantiene como ministro de Seguridad Pública.

Fuente: elaboración propia a partir del sitio web del MSP, 2021.

El cuadro 2.7 destaca el peso que tiene la formación para la designación de la persona jerarca del MSP, donde siete de nueve personas cuentan con estudios en el campo de seguridad. También se observa que se toma en cuenta la experiencia profesional previa en seguridad para la designación en el cargo, experiencia que puede provenir de otras entidades como el Ministerio Público, la DIS, entre otros.

Sobre la distribución del recurso humano, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, la Ley de Presupuesto 2021 contempla para el Ministerio un total de 17.634 puestos, 17.569 son cargos fijos y 65 en servicios especiales. Estos puestos se distribuyen en 804 en el despacho del ministro, 252 en la Dirección Academia Nacional de Policía, 14.533 en la Dirección de Seguridad Ciudadana, 402 en la Dirección de Policía de Fronteras, 684 en la Dirección de

Seguridad Aérea, 624 en la Dirección Servicio Nacional de Guardacostas y 270 para la Dirección Policía de Control de Drogas (Ministerio de Hacienda, 2020).

En este ministerio, desde la cantidad de instancias como el número de funcionarios que contiene, se deriva un sistema organizativo mucho más amplio y complejo en comparación a los demás. Es posible inferir que debido a las múltiples aristas que se trabajan a nivel de seguridad ciudadana y ordenamiento territorial, precise de una estructura más específica en comparación a las demás instituciones estudiadas.

2.5.3 Estructura organizativa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

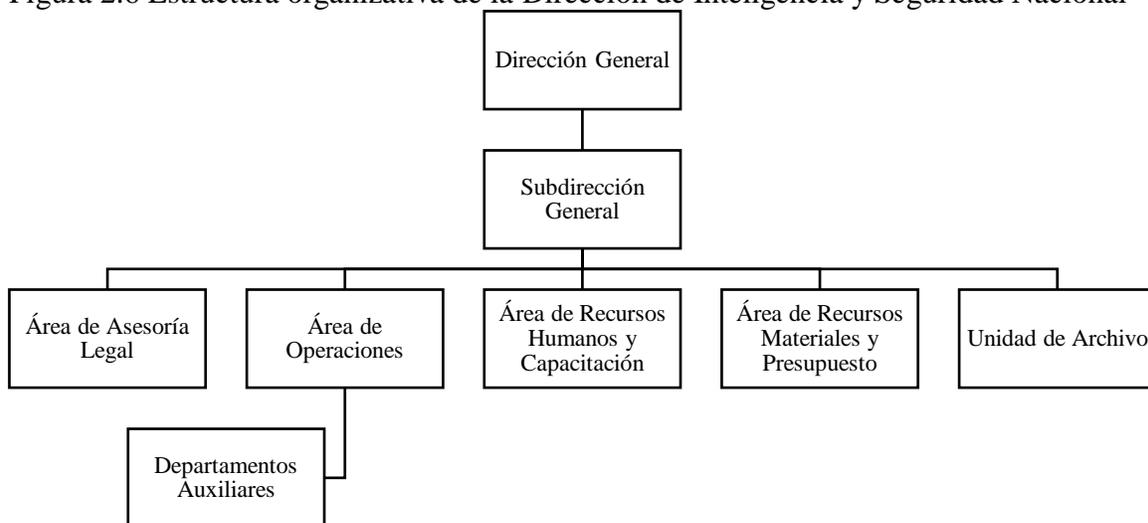
La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional se encuentra bajo el mando del presidente de la República y es un órgano adscrito al Ministerio de Presidencia. Como se muestra en la figura 2.6, todas las unidades se encuentran subordinadas a la Dirección General, la cual, de acuerdo con el Decreto N° 32522, deberá de estar a cargo de un profesional que tendrá entre sus responsabilidades:

El planeamiento, programación, dirección, coordinación y supervisión de actividades técnicas, científicas, administrativas, de inteligencia e investigaciones, con programas sustantivos del más alto grado de dificultad, confidencialidad y responsabilidad del ámbito nacional, con la finalidad de velar por la seguridad del Estado (Ministerio de Hacienda, 2020)

Las unidades que se encuentran bajo la Dirección General son la Subdirección General, el Área de Asesoría Legal, el Área de Operaciones, el Área de Recursos Humanos y Capacitación, el Área de Recursos Materiales y Presupuesto y la Unidad de Archivo

En el artículo 11 indica que en las oficinas centrales se alberga la Dirección General, la Subdirección General, Asesoría Legal, Área de Recursos Humanos y Capacitación y Unidad de Archivo y los departamentos auxiliares que correspondan, mientras que también pueden ser establecidas oficinas auxiliares en cualquier territorio del país. Sin embargo, como se indica en el artículo 15, es deber de los funcionarios mantener el anonimato los miembros del grupo de trabajo, ubicación de las instalaciones, tipo de equipo con que se cuenta, entre otros.

Figura 2.6 Estructura organizativa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional



Fuente: elaboración propia con base en el decreto ejecutivo N°32522.

Para los nombramientos respectivos de los miembros de la DIS, de acuerdo con el documento ejecutivo número 32.522 sobre el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, los puestos del director y el subdirector de la institución son asignados bajo el juicio del presidente de la República o el ministro de Presidencia, tomando en cuenta facultades en seguridad, inteligencia y técnicas; además de estar respaldado ejecutivamente por el artículo 4 y 5 de dicho reglamento. Para las demás unidades que lo componen, el director (o la dirección) general se encarga de nombrar al personal adecuado, como se puede encontrar en los artículos del 6 al 10 en el decreto ejecutivo ya mencionado.

Para el período 2002-2021, nueve personas llegaron a estar al frente de la institución (cuadro 2.8). Es necesario señalar que la disponibilidad de la información en línea fue una limitante importante para completar los datos de quienes ocuparon este cargo.

Cuadro 2.8 Jerarcas de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional^{a/}. 2002-2021

Jerarca	Período	Cargos vinculados con el puesto	Formación
Marvin Cartín Cubero	8/5/2002- 8/3/2004		
Guido Alvarado Martínez	8/3/2004- 8/5/2006		
Roberto Solórzano Sanabria	8/5/2006- 2/12/2008		
José Rafael Torres Castro	2/12/2008- 8/5/2010		
Mauricio Boraschi Hernández	8/5/2010- 16/5/2013	Viceministro de la Presidencia para Asuntos de Seguridad	Derecho

Celso Gamboa Sánchez	16/5/2013- 8/5/2014	Viceministro de Seguridad Pública	Derecho, criminología
Mariano Figueres Olsen	8/5/2014- 8/5/2018		
Eduardo Trejos Lalli	8/5/2018- 21/8/2021		Relaciones internacionales
Jorge Luis Torres Carrillo ^{b/}	21/8/2021- Actualidad	Subdirector de la DIS	Derecho

a/ Para aquellos espacios en blanco respecto al cargo y la formación no se encontró información.

b/ Con fecha de corte del 01/12/2021, Jorge Luis Torres Carrillo se mantiene como director.

Fuente: elaboración propia con información de Bolaños (2021), Chinchilla (2018), Montero (2014), MSP (2014) y Murillo (2013).

Sobre la distribución del recurso humano, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, la Ley de Presupuesto 2021 contempla para la Dirección un total de 153 puestos, siendo en su totalidad cargos fijos. Para el Ministerio de la Presidencia se contemplan 428 cargos dentro de la Ley del Presupuesto 2021, por lo que la DIS comprende un 36.7% del personal del Ministerio (Ministerio de Hacienda, 2020).

La DIS presenta pocos funcionarios y una estructura organizativa pequeña y, por ende, más sencilla de operacionalizar, sobre todo respondiendo a las acciones dadas por el Ministerio de la Presidencia. A pesar de lo anterior, se descubre que poco más de la tercera parte del ministerio está compuesto por funcionarios pertenecientes a la DIS, lo que hace cuestionar que su relevancia no sea del todo marginada, ya que forma parte de uno de los ministerios con mayor peso político dentro del gobierno costarricense.

2.5.4 Amplia asimetría en la complejidad de las estructuras organizativas

De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda en la Ley de Presupuesto del 2021, la cantidad de personal para el MREC es de 391, el MSP cuenta con 17.634 funcionarios y la DIS con sólo 153 empleados (gráfico 2.3). Respecto a los niveles de las instancias institucionales, el MREC se compone de dos en nivel político, dos en lo asesor, cinco en lo directivo y una en lo operativo. El MSP se estructura de una instancia política, nueve asesoras y ocho directivas. La DIS mantiene sus siete departamentos en el nivel operativo.

Gráfico 2.3 Cantidad de funcionarios, por institución. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda, 2020.

El MSP está compuesto por una vasta estructura organizacional, que compensa la lógica de sus redes políticas e intereses con una cantidad de personal muy diferenciada en comparación a las otras dos instituciones estudiadas. El MREC también enfoca a sus funcionarios bajo las redes políticas e intereses expresados anteriormente, pero su legitimidad (internacional) requiere de mecanismos institucionales más compactos, de ahí que el organigrama y cantidad de personal sean más pequeños que el MSP. Con la DIS, al ser una institución dependiente del Gobierno de la República, es menos autónoma de orientar sus mecanismos institucionales e intereses, por esa razón es la más reducida de las tres instituciones.

Sobre los indicadores de los niveles institucionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto desenvuelve su trabajo en el área directiva, también es importante mencionar que en lo político es la que tiene mayor influencia. El Ministerio de Seguridad Pública se enfoca en las áreas asesoras y directivas, y aunque su peso político es un tanto menor, está presente. La DIS dispone solo del nivel directivo de acuerdo con el organigrama institucional constituido por el Ministerio de Presidencia, por lo que su cuota de influencia política es mínima en comparación a los ministerios descritos anteriormente.

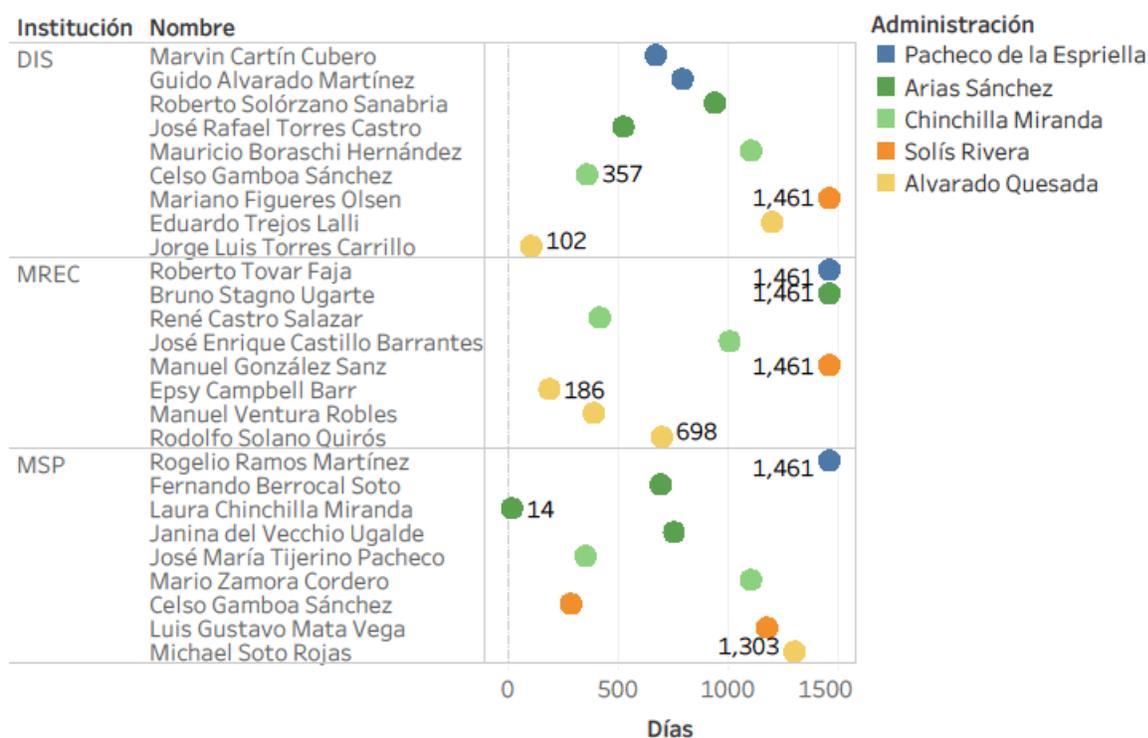
En síntesis, el MREC y el MSP se componen de una estructura organizacional más sólida a través del tiempo, donde el orden jerárquico, a través de los niveles en cada instancia institucional, es del tipo tradicional (vertical), con alguna excepción (ver el punto 4.1 sobre el MREC). La DIS

presenta una paradoja respecto a la carencia de una estructura autónoma pero que al mismo tiempo es una tercera parte fundamental para que el Ministerio de Presidencia pueda operar de manera viable, cuestión que es sumamente difícil de detectar en las otras dos instituciones por la independencia política de cada una.

2.5.5 El MREC es la institución con mayor estabilidad en el nivel jerárquico

La MREC cuenta con el mayor promedio de duración por jerarca en el cargo de las tres instituciones estudiadas, con 884,6 días por jerarca; luego le siguen la DIS y el MSP con promedio cercanos, 794,1 y 792,8 días respectivamente. Al mismo tiempo, el MREC es la institución con la menor rotación de jefes en las últimas cinco administraciones, con ocho; el MREC y la DIS cuentan con la misma cantidad de jefes para el período bajo estudio: nueve (gráfico 2.4).

Gráfico 2.4 Duración^{a/} de los mandatos en el MREC, MSP y la DIS, por jerarca y según administración. 2002-2021^{b/}



a/ Un mandato reglamentario de cuatro años implica una duración de 1.461 días.

b/ Para los casos de Rodolfo Solano Quirós, Michael Soto Rojas y Jorge Luis Torres Carrillo se toma la fecha de corte al 01/12/2021 como referencia.

Fuente: elaboración propia.

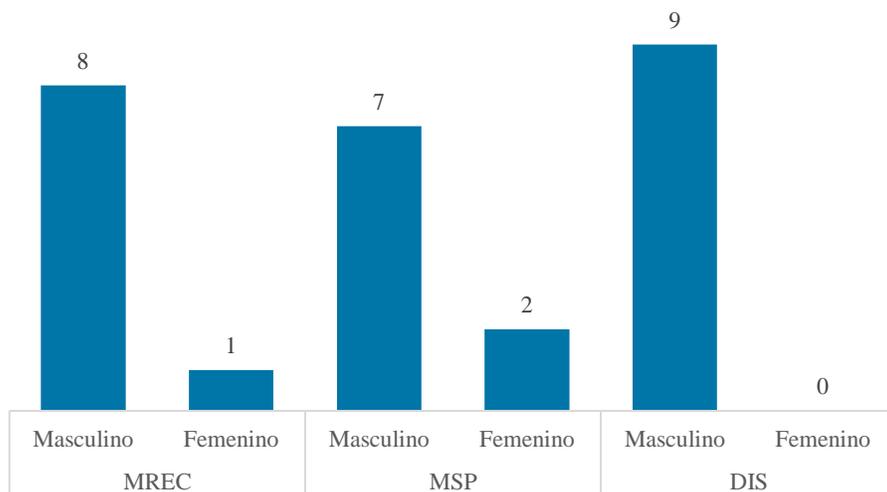
Como se observa en el gráfico 2.4, el MREC es la única de las tres instituciones en contar con tres jefes que completaron sus cuatro años reglamentarios al frente de la institución; para el

caso del MSP y la DIS, eso solo ocurrió en una ocasión. Este hecho, junto con el promedio de duración y la cantidad de jerarcas, hace destacar al MREC como la institución más estable en el nivel jerárquico respecto al MSP y la DIS en las últimas cinco administraciones. Es relevante valorar la estabilidad en cuanto a puestos jerárquicos ya que a su vez afecta a la estabilidad de la institución especialmente respecto a su gestión.

2.5.6 Bajo nombramiento de mujeres en puestos jerárquicos

A partir de la información analizada, se encuentra que un punto en común de las tres instituciones es la ausencia de mujeres ocupando puestos jerárquicos. En las últimas cinco administraciones, solo una mujer ha estado al frente del MREC (siendo la primera mujer en ocupar el cargo), dos lo han estado en el caso del MSP y ninguna ha dirigido la DIS (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Distribución de jerarcas, por institución y según sexo. 2002-2021



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, destaca la corta permanencia de las mujeres en estos puestos. Para el período 2002-2021, ninguna mujer ha permanecido en el cargo por encima del tiempo promedio de días que duraría un jerarca al frente de su institución. Janina del Vecchio y Laura Chinchilla duraron 753 y 14 días respectivamente, ambas por debajo del promedio que duran los jerarcas del MSP de 792,8 días. En el caso de Chinchilla, está fungió como ministra interina ante la salida de Fernando Berrocal por cuestionamientos (Mora y Retana, 2008), posteriormente vendría del Vecchio a ocupar el cargo. Los 186 días de Epsy Campbell se encuentran muy por debajo del promedio de 884,6 días del MREC. En los casos de Chinchilla y Campbell, son los mandatos más cortos en el periodo bajo estudio para el MSP y el MREC respectivamente. Existe una amplia asimetría en el

promedio de permanencia en el cargo entre hombres y mujeres, para los hombres este llega a 903,8, mientras que para mujeres apenas alcanza los 317,7 días. Como se muestra, se mantiene una clara brecha entre hombres y mujeres al momento de ocupar o ser designadas a puestos de alto nivel.

2.6 Financiamiento

Esta sección hace una revisión de los egresos presupuestados y ejecutados de las instituciones en estudio. Esto se complementa con un análisis de los informes anuales de evaluación de los tres entes durante el periodo 2010-2020.

2.6.1 Financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

De conformidad con la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica (ERCA, 2013), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto carga al presupuesto nacional. Como se muestra en el gráfico 2.6, el MREC en los últimos cinco años alcanza un nivel de ejecución máximo de 89,4%, en el 2020, y un nivel mínimo de ejecución de 81,4%, en el 2018. Por otro lado, sobresale el hecho que la partida de remuneraciones es la que mayor proporción del presupuesto abarca, con 13.633,71 millones de colones ejecutados para el 2020, y también cabe destacar el aumento en la ejecución de la partida de servicios, que para este año en particular se debe en gran medida a la atención de emergencia sanitaria provocada por la pandemia covid-19 (gráfico 2.7).

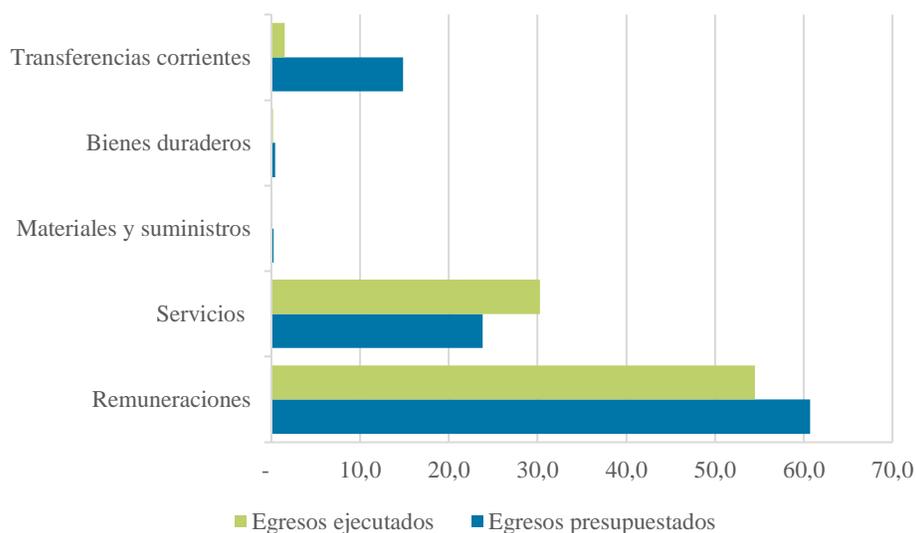
Gráfico 2.6 Egresos presupuestados y ejecutados del MREC^{al}. 2016-2020 (en millones de colones)



a/El dato de egresos ejecutados para el 2020 es tomado del Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020 (Ministerio de Hacienda, 2021).

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR (2021).

Gráfico 2.7 Composición de los egresos presupuestados y ejecutados del MREC. 2020 (en porcentaje)

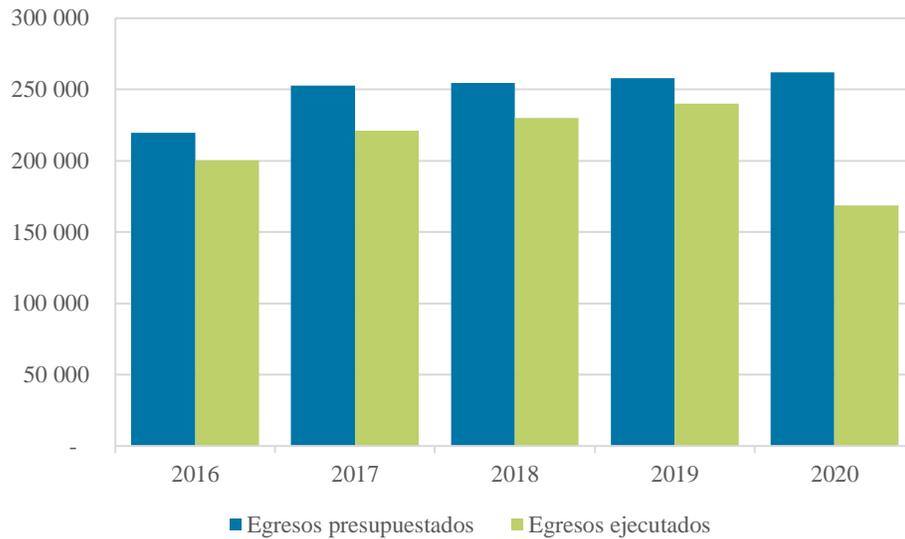


Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR (2021).

2.6.2 *Financiamiento del Ministerio de Seguridad Pública*

De conformidad con la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica (ERCA, 2013), el Ministerio de Seguridad Pública carga al presupuesto nacional. Como se muestra en el gráfico 2.8, el MSP en los últimos cinco años alcanza un nivel de ejecución máximo de 94,8%, en el 2020 (lo cual coincide con la emergencia sanitaria desatada por la pandemia del covid-19), y un nivel mínimo de ejecución de 87,5%, en el 2019. Por otro lado, destaca el hecho que la partida de remuneraciones es la que mayor proporción del presupuesto abarca, con 203.008 millones de colones ejecutados para el 2020. Llama la atención que para el 2020 los egresos ejecutados para remuneraciones superan a lo presupuestado para ese año. También cabe destacar el aumento en la ejecución de la partida de servicios, que para este año en particular se debe en gran medida a la atención de emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 (gráfico 2.9).

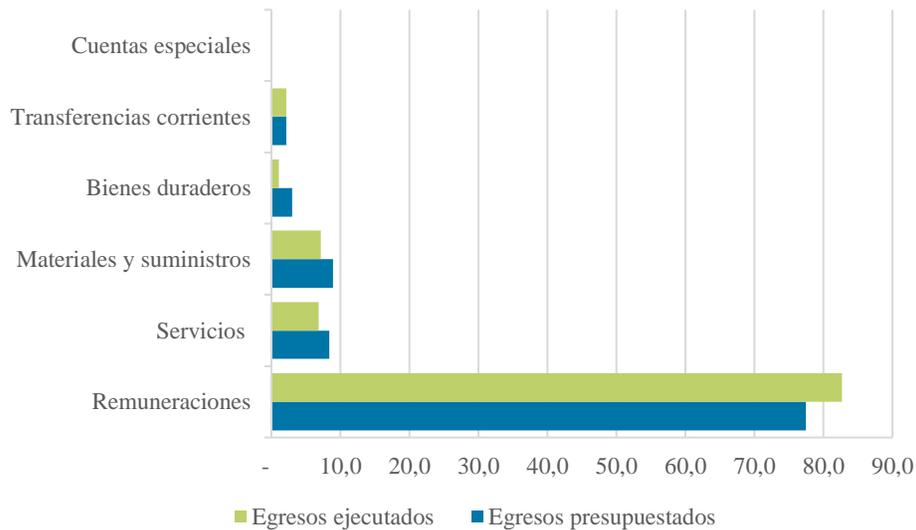
Gráfico 2.8 Egresos presupuestados y ejecutados del MSP^{a/}. 2016-2020 (en millones de colones)



a/El dato de egresos ejecutados para el 2020 es tomado del Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020 (2021).

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR (2021).

Gráfico 2.9 Composición de los egresos presupuestados y ejecutados del MSP. 2020 (en porcentaje)

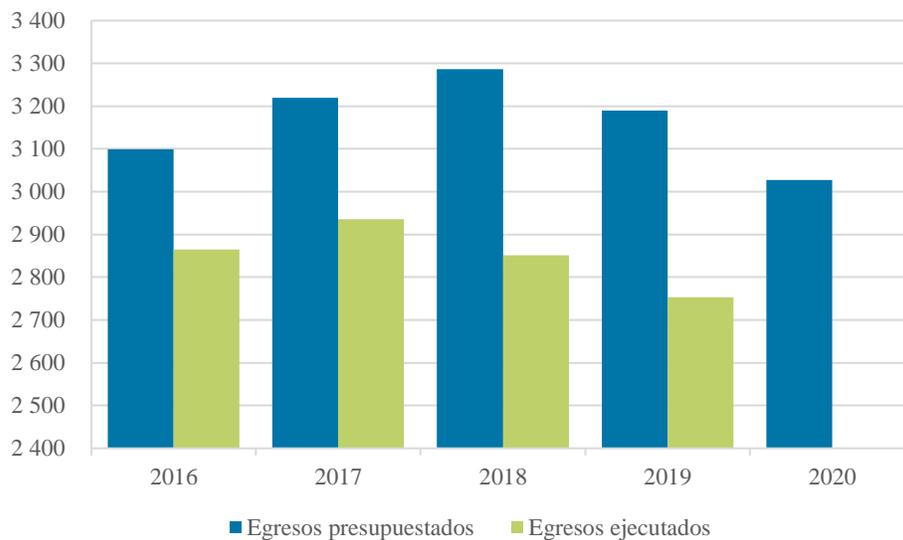


Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República (2021).

2.6.3 *Financiamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional*

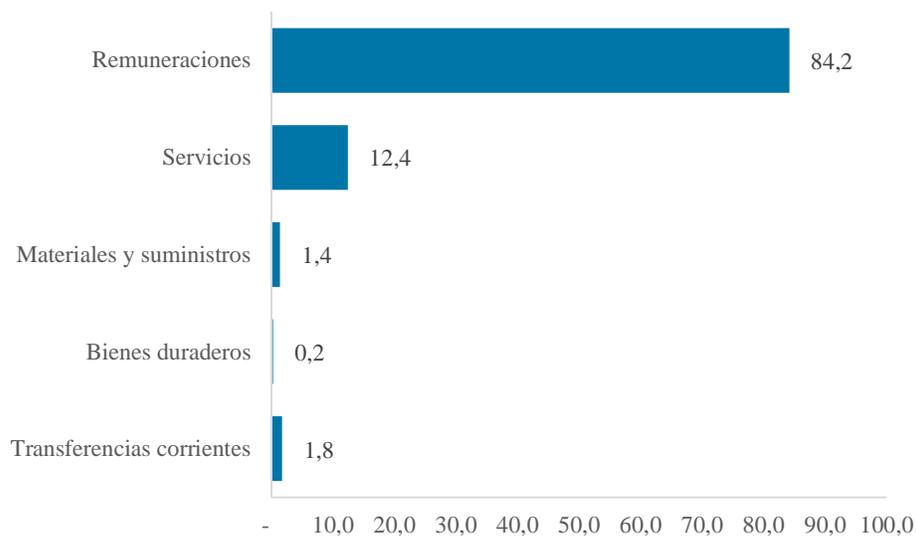
La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional es el programa presupuestario 42, parte del Ministerio de la Presidencia y su unidad ejecutora es la Unidad de Seguridad Nacional. Para el período 2016-2019, la DIS ha llegado a abarcar entre un 30% y un 32% del presupuesto del MP. Como se muestra en el gráfico 2.10, la DIS en los últimos cinco años alcanza un nivel de ejecución máximo de 92,4%, en el 2016, y un nivel mínimo de 86,3%, en el 2019. No se disponen de datos para el año 2020. Por otro lado, destaca el hecho que la partida de remuneraciones es la que mayor proporción del presupuesto abarca, con 2.540 millones de colones presupuestados para el 2020 (gráfico 2.11). Para la investigación no se pudo contar con los datos de los egresos ejecutados de la DIS para el año 2020.

Gráfico 2.10 Egresos presupuestados y ejecutados de la DIS. 2016-2020 (en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda, varios años.

Gráfico 2.11 Composición de los egresos presupuestados de la DIS. 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de MH, 2020.

2.6.4 Informes anuales de evaluación dan pocos indicios sobre coordinación

De forma complementaria a la valoración del financiamiento de las instituciones, se realizó un análisis de los informes anuales de evaluación presentados por el MREC, el MSP y el MP durante el período 2010-2020. Se realizó este análisis por medio del software para el análisis cualitativo de datos MAXQDA, donde se emplearon las herramientas vinculadas a búsqueda de palabras a cada uno de los 33 informes publicados. Este análisis se orientó a encontrar intersecciones, es decir aquellos fragmentos de texto donde eran mencionadas dos o tres instituciones al mismo tiempo, entre el MREC, el MSP y la DIS.

En este análisis se evidencia bajos niveles de coordinación entre las instituciones. Es decir, no se identificaron acciones desarrolladas de forma conjunta, ni tampoco medidas en las que hubiera una participación conjunta para su implementación. Del cuerpo documental explorado, tan solo se identificaron menciones en tres informes.

Una mención se realiza en el informe de 2020 del MREC, donde se da cuenta sobre la tarea del reporte sobre implementación de la Estrategia Global contra el Terrorismo. Aquí cuenta que el departamento de Desarme, Terrorismo y Crimen Organizado coordinó un proceso de obtención de insumos de instituciones nacionales, entre las cuales se encontraba el MSP (MREC, 2021). Se realiza otra mención en el informe del MSP de 2019, en el apartado sobre la Escuela Nacional de Policía (ENP), se da cuenta sobre cursos adicionales -que no estaban programados dentro de la

oferta académica- que recibieron los funcionarios, como el Curso Básico de la DIS (MSP, 2020). La última mención identificada se da en el informe 2019 del MP, donde da cuenta sobre la coordinación del trabajo de la DIS con otras instituciones entre las que se encuentra la Sección de Vigilancia Aérea del MSP para el cumplimiento de su segundo indicador “Cantidad de informes en materia de narcotráfico para anticipar y prevenir actos contra la seguridad y estabilidad del país” (MP, 2020).

Al respecto, es de resaltar que las menciones a otras instituciones dentro de estos informes se dan hasta las últimas ediciones presentadas en 2020 y 2021. Esto bien podría ser un indicio de un esfuerzo del Poder Ejecutivo por visibilizar más la participación de otras instituciones y su trabajo coordinado en este tipo de informe, pero aún es temprano para afirmarlo. En suma, este análisis arroja evidencias sobre una baja interacción interinstitucional en la gestión institucional presentada por los entes a la Dirección General de Presupuesto Nacional. Lo cual podrían ser indicios de un secretismo de parte de las instituciones a la hora de dar cuenta sobre el trabajo en conjunto, o bien, pueden ser rastros de una interinstitucionalidad débil.

2.7 Conclusiones

Este capítulo aporta un importante panorama para el análisis a profundidad de las características del MREC, el MSP y la DIS. En esta ocasión se exploraron los aspectos institucionales en cinco apartados. Esto se realiza con el objetivo de conocer las capacidades y limitaciones de las tres instituciones de forma que pueda servir para realizar una mejor valoración a la hora de considerar su trabajo en conjunto.

En primer lugar, se expuso información acerca de su composición jurídica donde da cuenta de las atribuciones respectivas a cada institución, al mismo tiempo se realiza un breve repaso histórico desde sus orígenes hasta la actualidad y se termina de complementar con una detallada recopilación acerca de su participación en la organización sectorial y los consejos presidenciales. Es importante señalar el contraste de la longevidad de dos instituciones como el MREC y el MSP -ambas con antecedentes desde el siglo XIX- frente a la DIS -con un antecedente incluso joven en 1963-. La estabilidad en el tiempo, si bien es cierto que pertenece a los fundamentos teóricos del IH, no coincide con un trabajo conjunto al mismo nivel, el cual es uno de los principales objetivos de la investigación.

En segundo lugar, se hace un repaso sobre las funciones generales de cada institución tomando en cuenta la relación o apego de estas a ámbitos de política exterior y/o seguridad. Del apartado queda en evidencia la preponderancia del MREC en la primera materia, a su vez que el MSP la tiene en la segunda. La DIS es más limitada en este sentido, así que el ejercicio interpretativo es complejo de dilucidar para dicha institución, ya que la cantidad de departamentos no indican una relación directa ni deductiva. Que la función general de esta institución esté ligada a temas de seguridad y política exterior, interpretativamente hablando, no responde a la lógica operativa en cuanto a acciones conjuntas se refiere.

En tercer lugar, se localizan los objetivos asignados a cada institución en las diferentes ediciones del Plan Nacional de Desarrollo del Mideplan para los últimos 19 años. Resalta lo poco que llegan a coincidir el MREC y el MSP en objetivos o en mismos ejes. La revisión de los planes desde la administración Pacheco de la Espriella hasta la Alvarado Quesada muestra lo poco armonizado que se encuentran la política exterior y seguridad. Sumado a esto, se encuentra una importante ausencia de la DIS en los primeros cuatro planes, siendo el PNDIP 2019-2022 el primero en incluir a esta institución como una de las entidades responsables de ejecutar acciones.

En cuarto lugar, se abordó la estructura institucional concentrándose en la estructura organizativa y en las jerarquías de cada entidad. Se logró detectar una asimetría significativa en cuanto a la cantidad de personal disponible por institución. El MSP cuenta con 17.634 funcionarios, alrededor de 30 veces más que el personal del MREC y la DIS combinados. También se realizó un análisis sobre los jefes, en este se encontró al MSP como la institución que mantiene un perfil más estable -formación en derecho y con experiencia previa en seguridad-, pero es la institución donde los jefes duran menos -en promedio 774 días- y en la que no se ha cumplido un mandato reglamentario de 1.461 días desde la administración Pacheco de la Espriella. Adicionalmente, se identificó que de las veintisiete personas que han ocupado cargos jerárquicos en las tres instituciones durante el periodo 2002-2021, solo tres eran mujeres. De esta forma, se encuentran importantes indicios de una exclusión hacia las mujeres de ocupar estos cargos en instituciones donde es latente la brecha de género donde en promedio un hombre en un cargo de este nivel dura 903,8 días y las mujeres solo alcanzan los 317,7 días.

En quinto lugar, se realizó una síntesis de los egresos presupuestados y ejecutados de las tres instituciones en los últimos cinco años. En este aspecto se apega a lo visto en estructura donde el

MSP mantiene una distancia importante del MREC y la DIS. El egreso presupuestado de 2020 para el MSP era nueve veces superior a aquellos del MREC y la DIS combinados; más que el presupuesto como tal, resulta una consecuencia basada en la cantidad de personas funcionarias y de departamentos que la componen. Destaca el gasto en remuneraciones el cual representa cerca de un 80% del total para el MSP y la DIS, en este rubro se reduce a cerca del 50% en el caso del MREC. Un análisis realizado sobre los informes anuales de evaluación muestra pocas evidencias de coordinación entre las instituciones.

Relacionado con las variables de la investigación, el capítulo presenta una cercanía conceptual en favor de los mecanismos institucionales y la legitimación, el primero por los hallazgos deducidos en cuanto a las formas de administración y operatividad en cada institución, mientras que la segunda se asocia a la flexibilidad, en términos comparativos, en cómo disponen de recursos y de reconocimiento jurídico/estatal. Las redes políticas y los intereses presentan cierta amigüedad debido a que la información obtenida no cuenta con la suficiente interacción o con criterios específicos sobre las razones de éstas.

A grandes rasgos, el capítulo encontró asimetrías significativas entre las tres instituciones, estas van desde su tamaño -donde agrupa financiamiento, estructura, funcionarios- hasta funciones y competencias en materia de política exterior y seguridad nacional. Sin embargo, aún es temprano determinar el grado en el que estas características inciden sobre el trabajo interinstitucional. Fue posible identificar instancias donde coinciden dos instituciones -Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia- o incluso las tres -el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional-, pero es necesario profundizar en el análisis acerca de las interacciones de las tres instituciones para señalar con mayor agudeza cómo inciden estas características en promover un trabajo interinstitucional, aspecto que se abordará en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Interacciones interinstitucionales

3.1 Introducción

El presente capítulo responde al tercer objetivo específico de la investigación, el cual plantea determinar la agenda temática que condiciona cómo se relacionan el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) respecto a la formulación y gestión de la seguridad externa como parte de la política exterior costarricense. Con el propósito de cumplir con este objetivo, el presente capítulo se desarrolla en torno a la siguiente pregunta específica:

¿Cómo se compone la agenda temática que condiciona como se relacionan el Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto respecto a la formulación y gestión de la seguridad externa como parte de la política exterior costarricense?

El capítulo pretende hacer un acercamiento a las interacciones entre las tres instituciones y la orientación de sus acciones coordinadas. Para esto, el capítulo organiza sus acápite por cada tipo de relación posible entre las instituciones: el acápite 3.3 se concentra en las interacciones del MREC-MSP-DIS, el acápite 3.4 en las interacciones MREC-MSP y el acápite 3.5 los hace en las interacciones MREC-DIS y MSP-DIS

El acápite 3.2 sintetiza las fuentes y consideraciones metodológicas utilizadas para el análisis de las interacciones. Para este capítulo se utilizan tres fuentes:

- **Decretos ejecutivos:** esta información se obtiene de la base de datos sobre decretos ejecutivos de Costa Rica 1990-2020 del Programa Estado de la Nación. Con estos, se pretende identificar los decretos ejecutivos presentados de forma conjunta entre el MREC, MSP y la DIS (o en su defecto el Ministerio de la Presidencia). La finalidad es conocer la frecuencia en que se producen decretos ejecutivos de forma conjunta e identificar las acciones donde se concentra la colaboración y su vigencia en el tiempo.
- **Memorias institucionales:** se recogen las memorias institucionales del MREC, el MSP y el MP (se utilizan las memorias del Ministerio de la Presidencia al no estar disponible un documento similar o su homólogo generado por la DIS). Estas permiten realizar un análisis cualitativo y de contenido cuantitativo. Con esto se pretende

identificar el grado de visibilidad y la caracterización del trabajo interinstitucional demostrado en las memorias institucionales.

- **Entrevistas semiestructuradas:** se utilizan los resultados obtenidos de las entrevistas semiestructuradas realizadas personas funcionarias o exfuncionarias del MREC, el MSP y la DIS. Con esta fuente se pretende contrastar las respuestas de las personas entrevistadas con los resultados del análisis de los decretos ejecutivos y las memorias institucionales.

Los acápite 3.3, 3.4 y 3.5 serán la síntesis de las tres categorías analizadas en el acápite 3.2. Las agendas temáticas entre las tres instituciones a estudiar pueden variar desde las interacciones oficiales recopiladas en decretos ejecutivos y memorias institucionales, además de las prácticas formales/informales que se descubran a través de las entrevistas semiestructuradas. En cuanto a los condicionamientos de estas, algunas de las premisas previas a profundizar serán el tipo de interacción, a saber: jerárquicas, entre instancias con funciones compartidas o comisiones particulares que definan los temas y cuáles actores operan en la formulación de la gestión en seguridad como parte de la política exterior costarricense.

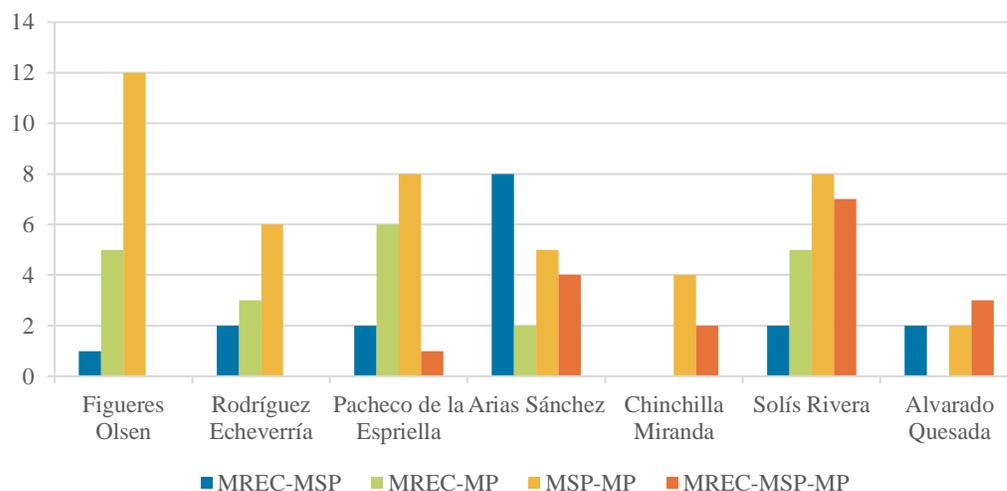
3.2 En busca de interacciones: abordaje metodológico del capítulo

Como se explicó en la introducción, son tres las fuentes utilizadas para valorar las interacciones entre las instituciones: memorias presidenciales, decretos ejecutivos y la información que se obtuvo de las entrevistas realizadas a personas funcionarias y exfuncionarias. El presente acápite explica los procesamientos realizados para el análisis de los datos obtenidos de las fuentes, particularmente de los decretos ejecutivos y las memorias presidenciales.

En el caso de los decretos ejecutivos, se utilizó la base de datos de decretos ejecutivos de Costa Rica para el periodo 1990-2020 del Programa Estado de la Nación. Para esta extracción, se filtraron aquellos decretos donde coincidieran las instituciones en los tipos de posible interacción en los que se ha organizado el capítulo. Para la DIS, al ser un órgano adscrito, se filtró utilizando al Ministerio de la Presidencia. El período de los decretos extraídos comprende desde mayo de 1994 hasta abril del 2020. El objetivo de este análisis es identificar, desde los decretos ejecutivos, cuáles son los temas prioritarios que son tratados de manera conjunta y conocer en qué prioridad se encuentra el tema de seguridad nacional.

Es importante destacar que solo se trabajan los decretos presentados entre múltiples ministerios, al tener una pertinencia superior para evaluar el trabajo interinstitucional. La cartera con presencia en la mayor cantidad de decretos presentados entre varios ministerios es el MP con 853, le sigue el MSP con 230 y luego el MREC con 134. Del total de decretos en el que participan de forma conjunta con otros ministerios, el trabajo conjunto del MREC y el MSP representa un 26,8% y un 15,6%, respectivamente; para el MREC y el MP representa un 32,8% y un 5,1%, respectivamente; y para el MSP y el MP representa un 30,4% y un 8,2%, respectivamente. El gráfico 3.1 muestra la cantidad de decretos ejecutivos presentados según la participación de las instituciones, estas se agrupan de acuerdo con los tipos de relación que estudia el presente capítulo.

Gráfico 3.1 Cantidad de decretos coincidentes entre el MREC, MSP y MP, por administración. 1994-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación, 2020.

La exploración de los decretos ejecutivos se acompaña de un análisis cualitativo a partir de las memorias institucionales de las instancias analizadas que se publicaron durante el período 2011-2020. El objetivo de este análisis es realizar un acercamiento hacia el trabajo en conjunto de las instituciones. De esta forma, se pretende conocer si se hace mención sobre el trabajo en conjunto y sobre qué tratan estas menciones. El procesamiento de los datos se llevó a cabo con apoyo del software MAXQDA.

Con el software se procedió a codificar los segmentos de acuerdo con la institución referenciada en cada mención. Posteriormente, se realizaron subcategorías de estos segmentos a

partir de los principales asuntos tratados en contexto. Se utilizan cuatro clasificaciones para ordenar las actividades del trabajo en conjunto de las instituciones (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Clasificación de las actividades interinstitucionales descritas en memorias institucionales

Clasificación	Definición
Actos protocolarios	Se incluyen aquellas participaciones en actos ceremoniales o protocolares. Se toman en cuenta las gestiones asociadas al cumplimiento de tales actividades. Ejemplo: “Como parte del proceso de organización de eventos y ceremonia (...) se coordinó la presencia de (...) la Escolta de Honor de la Fuerza Pública (MREC, 2015, p.208)”
Acciones conjuntas	Aquellas acciones con contenido de política pública. Estas no son protocolares o de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones. Ejemplo: “Costa Rica, en un esfuerzo conjunto entre MREC y MSP, ratificó su compromiso con la paz al contribuir, (...), con una policía costarricense en calidad de Observador a una Misión de la ONU” (MREC, 2016, p. 56)
Fortalecimiento institucional	Aquellas acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de las instituciones como donaciones, suscripción de convenios, entre otros. Ejemplo: “Debe resaltarse la donación en el año 2018 al Servicio Nacional de Guardacostas de Tres Patrulleras de 110 pies” (MREC, 2019, p. 58)
Reuniones con autoridades extranjeras	Aquellos segmentos donde se haga saber la asistencia o la participación de las instituciones a reuniones, cumbres, entre otros. No son de carácter ceremonial o protocolar. Ejemplo: “El 4 de mayo el Canciller Manuel A. González Sanz (...) y el Director de Guardacostas de Costa Rica Coronel Martín Arias se reunieron con el Secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos” (MREC, 2017, p. 135)

Fuente: elaboración propia.

Entre las fronteras de información es importante destacar el hecho que la DIS no cuenta con un documento similar a las memorias institucionales presentadas por el MREC y el MSP, por esta razón se utilizan las memorias institucionales del MP. Para el caso del MREC, no se cuenta con la memoria institucional correspondiente a mayo del 2014. Para el caso del MSP, no se cuenta con la memoria institucional publicada en mayo del 2011. Para el caso del MP, solo se cuenta con las memorias publicadas en 2015 y 2016.

Tomando en cuenta las particularidades del párrafo anterior y el cuadro 3.1, resulta evidente la no participación de la DIS en los actos protocolarios, acciones conjuntas, fortalecimiento institucional y reuniones con autoridades extranjeras. Se argumenta, en primera instancia, a la naturaleza “secreta” de la institución. Lo anterior se complementa en la respuesta de las personas

funcionarias³⁴⁵⁶ cuando fueron entrevistadas. Coinciden en que sus funciones son de carácter informativo y no documental, de ahí la no existencia respecto a las memorias institucionales de esta (ni siquiera siendo mencionada por el MP). Caso contrario se presenta para el MSP y el MREC, ambas por la lógica de seguridad y política exterior que dirigen y ejecutan.

3.3 Interacciones MREC-MSP-DIS

Se comienza el análisis tomando en cuenta todas las instituciones a estudiar y sus respectivas interacciones. El objetivo es detectar las administraciones presidenciales, las temáticas y tipo de coordinación, sea este de carácter nacional o internacional. A continuación, se detallan los decretos ejecutivos en materia de política exterior y seguridad presentados de forma conjunta entre el MREC, el MSP y el MP:

Cuadro 3.2 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre el MREC, el MSP y el MP

N° decreto	Título	Administración	Tema	Estado	Comisión ^{a/}
31.659	Crea la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE)	Pacheco de la Espriella	Seguridad	Vigente	Sí
39.077	Plan de acción de la estrategia nacional de lucha contra la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo	Solís Rivera	Seguridad	Vigente	Sí
39.325	Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)	Solís Rivera	Seguridad	Vigente	No
41.084	Establecimiento del Sistema Nacional de Control y creación de su Ente Rector para la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas	Solís Rivera	Seguridad	Vigente	No
41.775	Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del estado costarricense	Alvarado Quesada	Política Exterior/ Seguridad	Vigente	Sí

³ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁴ Entrevista virtual con Marible Artavia, 24 de junio de 2021.

⁵ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.

⁶ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

a/ Bajo la categoría de ‘comisión’ se registra si el decreto crea espacios para la concertación o coordinación interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación, 2020.

El cuadro 3.2 muestra que la seguridad ha sido el tema común donde el MREC, el MSP y el MP (no la DIS, como se mencionó en los apartados anteriores) trabajaron interinstitucionalmente. Los temas abordados son la jurisdicción del mar territorial nacional, lucha contra el terrorismo y contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Cabe resaltar que la administración Solís Rivera y Alvarado Quesada concentra la mayor parte de los decretos ejecutivos citados.

Aunado a lo anterior, la creación de comisiones dentro de los mismos decretos ejecutivos ha sido una constante, primero durante el gobierno de Pacheco de la Espriella, luego se encuentra en la administración Solís Rivera y finalmente aplica para la administración actual de Alvarado Quesada. Se toma en consideración las temáticas como la lucha contra el terrorismo y la soberanía del espacio marino costarricense, ya que apelan a la connotación de la seguridad y la política exterior.

Con base en las entrevistas realizadas, existe una coincidencia particular en cuanto a trabajo conjunto. El MREC y el MSP aseveran que no existen comisiones entre ellos y la DIS (pero sí con el MP tal como se representa en el cuadro 3.2), pero que sí se han realizado labores participativas durante foros internacionales o actividades conexas. Lo anterior tampoco aclara el tipo de participación y su influencia en las relaciones interinstitucionales de manera concisa.

En cuanto a las discrepancias, Castillo⁷ explica que la DIS sí es relevante por temas de manejo de información, a su vez lo es el MREC por el factor estratégico que contiene. Las respuestas de las personas funcionarias de la DIS son un tanto ambiguas, pero no menos importantes, porque aseguran que sus competencias en los foros internacionales del SICA, ONU y OEA no son solamente protocolarias sino de seguimiento y de recopilación de información⁸⁹¹⁰¹¹

⁷ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

⁸ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁹ Entrevista virtual con Maribel Artavia, 24 de junio de 2021.

¹⁰ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.

¹¹ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

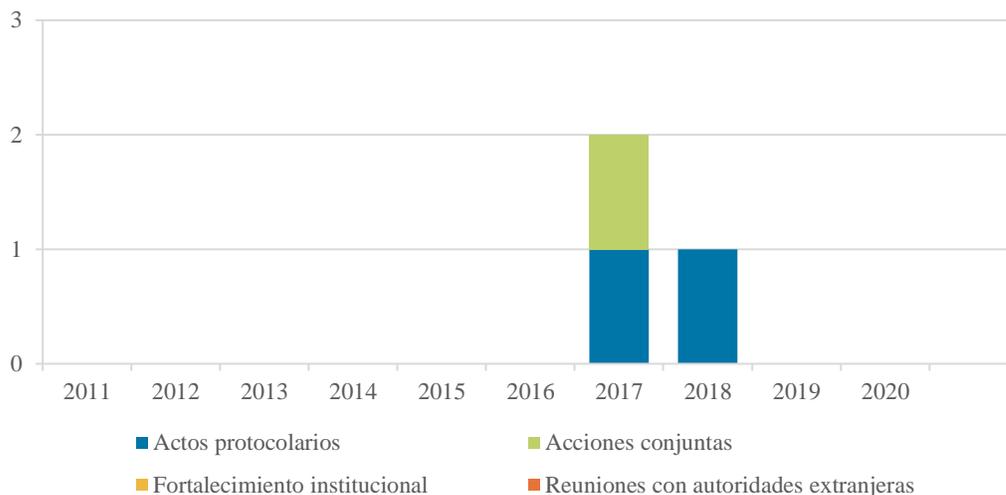
Respecto a la vigencia de los decretos ya mencionados, tanto el tema del terrorismo como de la gobernanza en los espacios marítimos se valoran a largo plazo debido a la naturaleza de ambos fenómenos, que implican constante prevención, operación y acción conjunta, Sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, en un principio tiene una connotación coyuntural porque los acontecimientos sociopolíticos de otros países llegan a aumentar los flujos migratorios, por lo que también cuentan con un carácter de largo plazo.

Para ejemplificar lo descrito en el párrafo anterior, se cita el decreto 31.659 de 2004, en el cual se da cuenta de la creación de una comisión de coordinación y acción prolongadas en el tiempo; se debe a que el artículo primero del documento especifica funciones tales como el fungir de enlace para las instituciones estatales que les compete la lucha contra el terrorismo, amparados bajo los mecanismos internacionales vigentes y con el fin de recomendar al MREC la postura a tomar en los foros internacionales sobre seguridad y terrorismo.

Los decretos 39.077 y 39.325, creados durante la administración Solís Rivera, cuentan con comisiones respecto a temas que requieren una vigencia permanente, a saber: lucha contra el financiamiento al terrorismo, legitimación de capitales y trata de personas. Ambas son comisiones de carácter técnico cuya función principal es el seguimiento interinstitucional en favor de los temas ya mencionados. Cabe resaltar que los decretos citan de manera directa la participación del MREC y el MSP, más no de la DIS, debido a que la mención se inclina en favor del MP.

Para encontrar las menciones del trabajo en conjunto entre las tres instituciones, se identificaron las intersecciones entre las variables ‘MREC’, ‘MSP’ y ‘DIS’ en un mismo segmento. De los tres conjuntos de memorias institucionales, se encontraron únicamente tres segmentos (gráfico 3.2).

Gráfico 3.2 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-MSP-DIS en las memorias institucionales



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias institucionales del MSP (2012-2020), las memorias institucionales del MREC (2011-2013, 2015-2020) y las memorias institucionales del MP (2015, 2016).

A continuación, se extraen completas las tres intersecciones (**en negrita** las tres instituciones en estudio):

- “Todas estas actividades [haciendo referencia a todas las actividades relacionadas a la Hoja de Ruta para la implementación del Tratado de Comercio de Armas] coadyuvaron a enriquecer el debate interno entre las distintas autoridades involucradas en la aplicación nacional del Tratado, Ministerios de la Presidencia (**Dirección de Inteligencia y Seguridad** y la Unidad Especial de Intervención), **Relaciones Exteriores, Seguridad Pública**, Hacienda (Dirección General de Aduanas y la Policía de Control Fiscal), Comercio Exterior, Justicia y Paz, Salud, Agricultura, PROCOMER, el Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial, además de representantes de la sociedad civil” (MREC, 2017, p. 52).
- “Lo anterior, fue coordinado [haciendo referencia al **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto** coordinando la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla] con diversos cuerpos de seguridad nacional, siendo esencial los aportes de las siguientes instituciones involucradas: **Dirección de Inteligencia y Seguridad**; Unidad Especial de Inteligencia; Caja Costarricense del Seguro Social; Compañía Nacional de Electricidad; Cruz Roja; Benemérito Cuerpo de Bomberos; Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Ministerio de Cultura y Juventud; Instituto Costarricense

En entrevistas realizadas a funcionarios del MREC, MSP y la DIS se dio una valoración positiva del trabajo conjunto que realizan. Cabe resaltar que la única instancia formal de concertación o coordinación mencionado fue Consejo Presidencial del Seguridad Pública, el cual cuenta con la participación de los jefes de las tres instituciones¹².

Sin embargo, en lo que atañe a la coordinación mediante foros y tratados internacionales, la cuestión cambia. Durante la implementación de las entrevistas, Solano¹³ reitera el trabajo conjunto de las tres instituciones estudiadas sobre las cuestiones marítimas y fronterizas del país. Explica la participación de estas en la Alta Bicoalición con Reino Unido y Francia para proteger el 30% de los mares a nivel global. Calvo¹⁴, Marín¹⁵ y Corrales¹⁶ expresan que se ha trabajado a nivel del SICA en asuntos como el desarme, uso de armas ligeras y uso de tecnologías de largo alcance como los drones.

Como se puede observar en la figura 3.1, la seguridad es una palabra prioritaria en la que trabajan de manera interinstitucional el MREC, MSP y la DIS. Aunque se presenta cierta particularidad cuando Calvo¹⁷ hace mención a que el departamento de Cooperación Internacional del MSP se enfoca mayoritariamente en temas de política exterior con el MREC y con la DIS no se coordinan a nivel departamental. Esto evidencia limitaciones entre la interpretación de los decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas.

Las interacciones también dependen del Consejo de Seguridad Nacional, donde la mayoría de las personas entrevistadas detallan que la comunicación ha permitido mayor eficacia y eficiencia en la actuar de las instituciones. Entre los desafíos que se comentan están la falta de fiscalización entre las tres instituciones, que no hay personal joven como parte del proceso, la lucha de egos entre algunos jefes de las tres instituciones y que no se cuenta con una instancia técnica¹⁸¹⁹²⁰.

¹² Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

¹³ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

¹⁴ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

¹⁵ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.

¹⁶ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

¹⁷ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

¹⁸ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

¹⁹ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

²⁰ Entrevista virtual con Luis Guillermo Solís, 06 de julio de 2021.

3.4 Interacciones MREC-MSP

Las interacciones entre el MREC y el MSP persiguen el mismo objetivo planteado en el inicio de acápite anterior. Sin embargo, la diferencia aquí radica en la naturaleza institucional respecto a la formulación y gestión de lo política exterior, por un lado, mientras que la seguridad por el otro. Más allá de complementarse una con otra, es saber qué tipo de coordinación aplican y hasta a qué niveles dirigen, operan y ejecutan acciones conjuntas. A continuación, se detallan los decretos ejecutivos en materia de política exterior y seguridad presentados de forma conjunta entre el MREC y el MSP.

Cuadro 3.3 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre el MREC y el MSP

N° decreto	Título	Administración	Tema	Estado	Comisión^{a/}
26.334	Restricción de entrada al territorio nacional de personas no gratas	Figures Olsen	Política Exterior	Vigente	No
27.457	Pone en vigencia por un lapso de seis meses un régimen de excepción destinada a facilitar la radicación de ciudadanos centroamericanos que actualmente residen de forma irregular en el país	Rodríguez Echeverría	Política Exterior	No vigente	No
33.402	Crea Comité Consultivo Nacional Interdisciplinario para el Control de la Proliferación y el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y sus Municiones	Arias Sánchez	Seguridad	Vigente	Sí
41.022	Declaratoria de Interés Público del "Programa de Protección Integral y Reubicación Temporal para las personas defensoras de DDHH en riesgo"	Solís Rivera	Política Exterior	Vigente	No
42.279	Medidas de priorización por parte del servicio exterior de la república para la atención de personas costarricenses en situación de vulnerabilidad en el extranjero debido a la pandemia del covid-19	Alvarado Quesada	Política Exterior	Vigente	No

a/ Bajo la categoría de ‘comisión’ se registra si el decreto crea espacios para la concertación o coordinación interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación, 2020.

Entre las particularidades que se identificaron está que tanto el MSP como el MREC, de acuerdo con los decretos ejecutivos del cuadro 3.3, solo han utilizado la opción de una comisión interinstitucional en el decreto ejecutivo 33.402, el cual se enfoca en la temática del control de la proliferación y tráfico ilícito de armas y municiones pequeñas. Valga decir que dicha coordinación está supeditada a los tratados internacionales y no a una coordinación nacional como tal.

La vigencia de los decretos se concentra a largo plazo desde la temática de seguridad, sobre todo con la proliferación y el tráfico ilícito de armas ligeras. En lo respectivo a la política exterior, cuestiones como la declaración de personas no gratas y la atención de los costarricenses en situación de extranjero debido a la pandemia del covid-19 son de orden coyuntural. Se concluye que los decretos ejecutivos tienen una interacción mayoritariamente permanente si pertenece a la categoría seguridad/internacional y más contextual en la política exterior/coyuntural.

El decreto ejecutivo 33.402 contiene la particularidad de abordar una temática que implica una vigencia más permanente en comparación a los demás: el control de la proliferación y tráfico ilícito de armas pequeñas y sus municiones. De acuerdo con lo estipulado en el documento, el objetivo por el cual nace dicho comité interinstitucional radica en las consecuencias económicas y sociales del mismo, además de ser verificado internacionalmente como un fenómeno transnacional. En lo respectivo a la cuestión institucional, funge como apoyo para el MSP.

El actual canciller Rodolfo Solano²¹ mencionó durante su entrevista que la agenda respectiva a la diplomacia marítima ha sido complementada de manera eficaz gracias al apoyo del Servicio Nacional de Guardacostas del MSP, el cual puede ser interpretado como un eje temático de permanente interinstitucionalidad. Por su parte, Calvo²² especificó que el trabajo del Departamento de Cooperación Internacional del MSP con la Cancillería se basa en el marco regional del SICA, donde dan soporte en temas afines a sus responsabilidades como instancia institucional. La política exterior, la seguridad y los organismos (o tratados) internacionales fortalecen las relaciones entre el MREC y el MSP.

La mayoría de las administraciones gubernamentales, salvo la de Chinchilla Miranda, han trabajado en al menos un decreto ejecutivo donde el MREC y el MSP se han coordinado

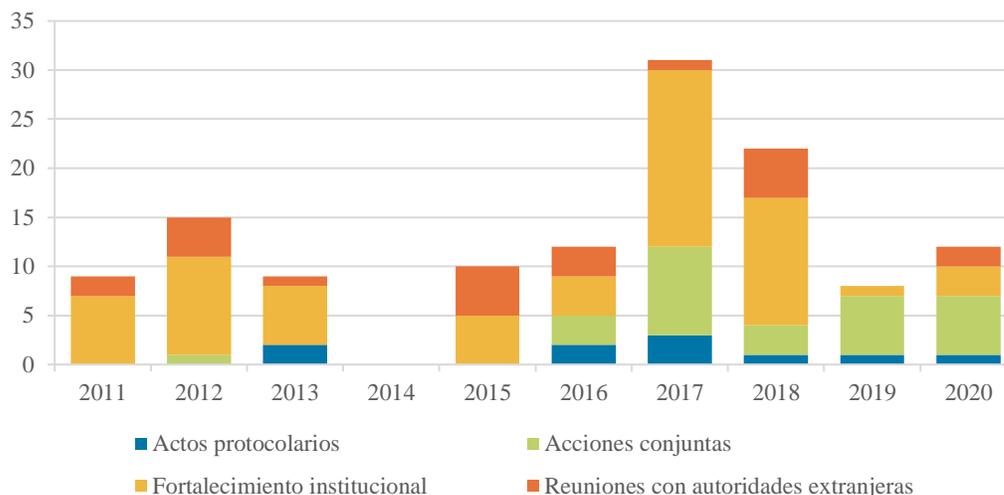
²¹ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

²² Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

interinstitucionalmente, lo que implica interacciones que se adaptan entre sí debido a la naturaleza institucional en cada una. En el cuadro 3.3 se infiere que los asuntos vinculados con diplomacia, salud, derechos humanos, tráfico ilícito de armas ligeras y migraciones son parte de las agendas temáticas de corto o largo plazo que unen a ambas instituciones.

Se contabilizan 128 segmentos donde se realizaron menciones mutuas sobre el trabajo conjunto entre el MREC y el MSP en sus respectivas memorias institucionales. Para el período 2011-2020, se encontró que los segmentos analizados tratan en 52,3% sobre fortalecimiento institucional, un 21,9% sobre acciones conjuntas, un 18% sobre reuniones con autoridades extranjeras y un 7,8% sobre actos protocolarios (gráficos 3.3).

Gráfico 3.3 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-MSP en las memorias institucionales



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias institucionales del MSP (2012-2020) y las memorias institucionales del MREC (2011-2013, 2015-2020).

Si se analizan más a fondo los segmentos clasificados dentro de la categoría de fortalecimiento institucional, destaca el rol del MREC en canalizar las oportunidades de ayuda y dirigirlas al órgano que le corresponde dentro del MSP. Es digno de resaltar las ayudas recibidas por la Escuela Nacional de Policía, alrededor de una de cada tres menciones en esta clasificación están relacionadas a la cooperación financiera y técnica que ha recibido el proyecto. El fortalecimiento institucional, en el caso del MSP, se concentra sobre la cooperación técnica (37,3%), seguido por la donación de equipo especializado como helicópteros o lanchas patrulleras (35,8%), completándose con la cooperación financiera no reembolsable que es materializada, en la mayoría de los casos, en la construcción de infraestructura (26,9%).

A partir de estos segmentos, se ha elaborado la figura 3.2. En esta nube de palabras se evidencia el trabajo del MREC con múltiples dependencias del MSP, entre las que destacan por el mayor número de menciones: el Servicio Nacional de Guardacostas (14), el Servicio de Vigilancia Aérea (13), la Escuela Nacional de Policía (11) y la Policía de Fronteras (8). Sobresalen las actividades realizadas por el MREC con apoyo al MSP como donaciones y gestiones; y se menciona el equipo gestionado como aeronaves y armas, principalmente. Por último, se encuentra una cantidad de menciones similar de ‘Estados Unidos’ y ‘China’, potencias cooperantes (ambas con trece menciones).

Figura 3.2 Palabras con mayor frecuencia en los segmentos entre MREC-MSP



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias institucionales del MSP (2012-2020) y las memorias institucionales del MREC (2011-2013, 2015-2020).

De acuerdo con las personas funcionarias del MREC, se tiende a trabajar conjuntamente con el MSP en espacios donde el MREC no posee las capacidades técnicas para abordar o rendir informes de la forma que se amerita. Por esta razón, el MREC ejerce su capacidad de convocatoria para unir a otras instituciones en niveles eminentemente técnicos. Resalta la participación del MSP en la Comisión Mixta Permanente de Límites, donde, por ejemplo, para la XVI Reunión de Comisión Permanente de Límites celebrada en agosto de 2020 la delegación contó con el viceministro de Seguridad, Luis Castillo Fernández -por parte del MSP-, y la directora general de Política Exterior, Alejandra Solano Cabalceta -por parte del MREC-. Igualmente se cuenta con la participación del MSP -a través del Servicio Nacional de Guardacostas- para el proyecto Diplomacia de los Océanos, donde ha contribuido en la etapa de preparación del proyecto,

concretamente en las notas conceptuales. De forma complementaria, destaca la participación del MSP en la implementación de los instrumentos internacionales en materia de corrupción y tráfico de droga²³.

Por parte de los funcionarios del MSP, se menciona que el MREC llega a servir como un filtro para toda aquella información con competencia en política exterior o cooperación internacional²⁴; y se destaca una participación especialmente activa del MREC en narcotráfico y materia migratoria²⁵. De las entrevistas realizadas para el presente estudio, se encontró que el MSP y el MREC coinciden en las comisiones de tratado de límites y en otra sobre el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en materia policial²⁶.

Es importante resaltar el trabajo continuo que mantienen la Unidad de Cooperación Internacional del MSP con la Dirección de Cooperación Internacional del MREC, siendo un nexo estable de trabajo interinstitucional entre las instituciones. Aunque este no es el único nexo interdepartamental. El departamento de Política Exterior del MREC mantiene, por ejemplo, un funcionario encargado responsable de transferir la información pertinente recibida del SICA a la Unidad de Cooperación Internacional del MSP. Entre participaciones conjuntas destacadas se encuentran las reuniones virtuales del SICA o el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO) desarrollado por la Unión Europea, en ambos se mantienen representaciones del MREC y el MSP²⁷.

3.5 Interacciones MREC-DIS y MSP-DIS

Si bien es cierto que el acápite menciona a la DIS, la introducción al capítulo ya había reiterado los problemas para obtener información dada la naturaleza de la institución. Por esas razones las interacciones serán estudiadas con el MP a nivel documental y con la DIS propiamente con base en las entrevistas implementadas a las personas funcionarias de la institución. A continuación, se detallan los decretos ejecutivos en materia de política exterior y seguridad presentados de forma conjunta en las relaciones MREC-MP y MSP-MP:

²³ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

²⁴ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

²⁵ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

²⁶ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

²⁷ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

Cuadro 3.4 Decretos ejecutivos en materia de seguridad y política exterior presentados de forma conjunta entre MREC-MP y MSP-MP

N° decreto	Título	Administración	Tema	Estado	Comisión ^{a/}
Decretos entre MREC-MP					
25.930	Declaratoria de interés público de la organización de las actividades para celebrar la visita del Presidente de los Estados Unidos de América a Costa Rica	Figueres Olsen	Política Exterior	No vigente	No
28.100	Declara de interés público la III Conferencia de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas	Rodríguez Echeverría	Política Exterior	No Vigente	No
31.806	Designación del Instituto Costarricense de Drogas como Autoridad Central en el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Ley N°7198	Pacheco de la Espriella	Seguridad	Vigente	No
35.770	Se Declaran de Interés Público y Nacional, Las Actividades que se llevarán a cabo con motivo de la III Reunión Ministerial Caminos para la Prosperidad en las Américas	Arias Sánchez	Política Exterior	No Vigente	No
35.128	Restablecer las relaciones diplomáticas con la República de Cuba	Arias Sánchez	Política Exterior	Vigente	No
38.717	Declaratoria de interés público del encuentro regional "América Latina: una Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno" a realizarse los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2014 en el marco de la participación de Costa Rica en la Alianza para el Gobierno Abierto	Solís Rivera	Política Exterior	No Vigente	No
39.275	Designar a la Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General de la República en cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Ley 7198	Solís Rivera	Seguridad	Vigente	No
Decretos entre MSP-MP					

25.569	Inscripción obligatoria ante las gobernaciones de cada provincia, de todas aquellas personas físicas o jurídicas cuya actividad sea el desarme total o parcial de vehículos	Figueres Olsen	Seguridad	Vigente	No
27.129	Reglamentación de la Comisión Interinstitucional de Prevención Integral contra las Drogas y de las Comisiones Regionales Interinstitucional de Prevención Integral contra las Drogas como comisiones de educación, prevención y asesoría técnica del Centro Nacional de Prevención contra las Drogas	Rodríguez Echeverría	Seguridad	Vigente	Si
37.248	Modificación del Transitorio I y Derogatoria del Transitorio IV del Reglamento General sobre Legislación contra el Narcotráfico, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y Delincuencia Organizada, Decreto Ejecutivo N° 36948-MP-SP-JP-H-S	Chinchilla Miranda	Seguridad	Vigente	No

a/ Bajo la categoría de ‘comisión’ se registra si el decreto crea espacios para la concertación o coordinación interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación, 2020.

Tal como se indica en el cuadro 3.4, el MP mantiene más interacciones a nivel de decreto ejecutivo con el MREC que con el MSP. Sin embargo, con el último si ha creado una comisión interinstitucional de carácter nacional. Queda denotada la inclinación del trabajo conjunto con el MREC en temas de política exterior y en seguridad con el MSP: por un lado, las cuestiones protocolarias, diplomáticas y de asuntos regionales; por el otro control de armas, prevención contra el consumo y tráfico de estupefacientes, delincuencia y desarme.

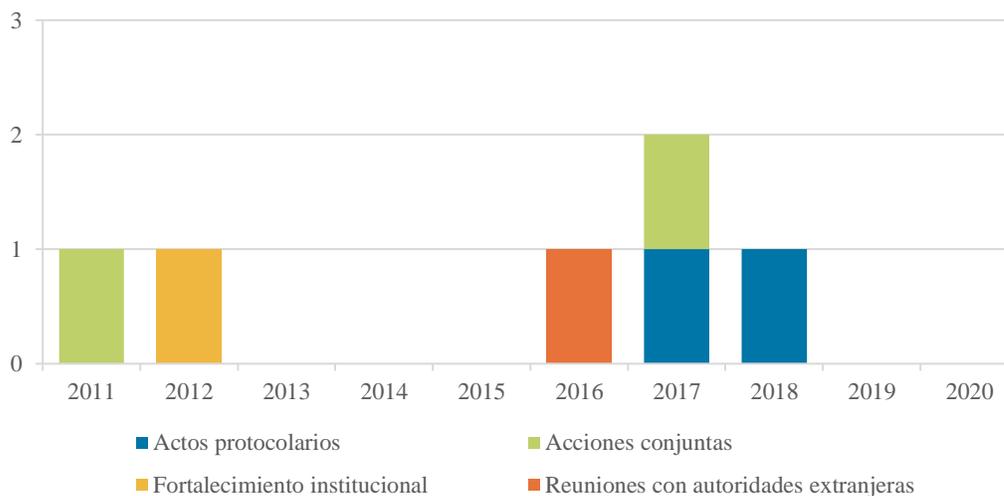
Entre el MREC y el MP, la vigencia de sus decretos ejecutivos es en su mayoría a corto plazo, contrario al MSP con el MP, que en temas de seguridad son cuestiones de largo plazo. Las diferencias coyunturales de la política exterior y las permanentes de la seguridad no son una excepción para las interacciones entre dichas instituciones, por lo que la tendencia se vuelve una constante, al menos en lo que atañe a los decretos ejecutivos como tal.

Los resultados de las entrevistas demuestran las personas entrevistadas reconocen que el MREC, MSP y MP cuentan con el Consejo de Seguridad Nacional, el cual ha permanecido constante desde su creación. La DIS, en materia coyuntural, de acuerdo con lo expresado por Corrales²⁸ y Marín²⁹ está participando con el MSP en comisiones como la desarme, en la cual se trabajan proyectos contra el terrorismo, el comercio de armas, el plan de implementación nacional para la seguridad físico-nuclear y más recientemente en temas de armas autónomas letales. Caso contrario se muestra en las relaciones del MREC con la DIS, ya que ambos, si bien es cierto reconocen el aporte primordial de cada uno (estratégico e informativo respectivamente), no aclaran detalladamente los proyectos que trabajan de manera conjunta.

Son pocas las interacciones encontradas en el análisis de las memorias institucionales. Solo se identificaron seis en la relación con el MREC y cuatro en la relación con el MSP. A pesar de la poca cantidad identificada, es notable la diferencia en las clasificaciones en donde se enmarcan los segmentos. En el caso del MREC, las menciones se inscriben en las cuatro clasificaciones, mientras que en el caso del MSP se mantienen en solo una: acciones conjuntas (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4 Cantidad de segmentos con menciones sobre el trabajo coordinado MREC-DIS y MSP-DIS en las memorias institucionales

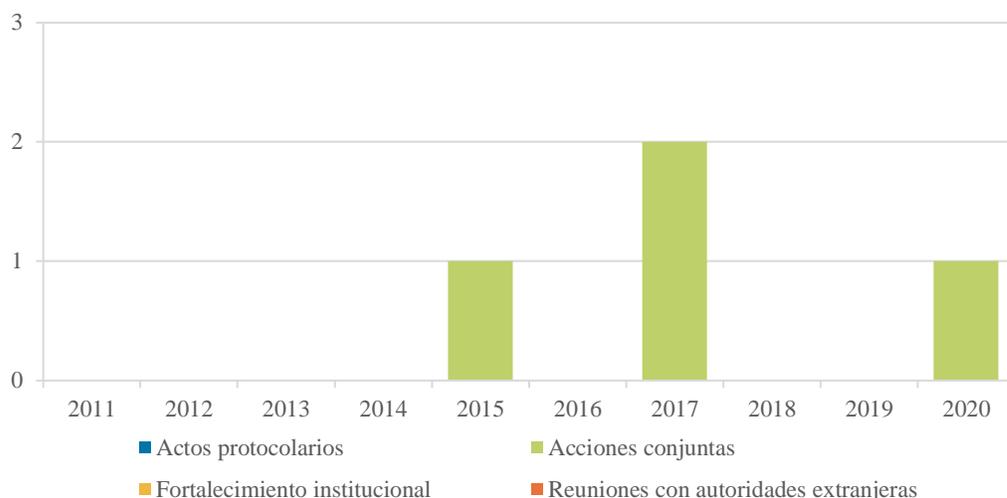
a) MREC-DIS



b) MSP-DIS

²⁸ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

²⁹ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias institucionales del MSP (2012-2020), las memorias institucionales del MREC (2011-2013, 2015-2020) y las memorias institucionales del MP (2015, 2016).

En aquellos segmentos de interacciones de la DIS con el MREC se tiene: dos respecto a la coordinación de eventos, uno sobre el Tratado de Comercio de Armas, uno sobre distribución de información, uno sobre un seminario intensivo impartido a funcionarios de la DIS y uno sobre el diseño de un mapa estratégico (MREC, 2011; MREC, 2012; MREC, 2016; MREC, 2017; MREC, 2018).

Respecto a los segmentos con el MSP, dos menciones son en referencia a acciones de apoyo por parte del Servicio de Vigilancia Aérea (MSP, 2015; MSP, 2017); y dos son sobre operativos: uno sobre la operación Dignidad (MSP, 2017) y otro sobre los cinco operativos realizados en conjunto en Crucitas (MSP, 2020).

A partir de estos segmentos, se ha elaborado la figura 3.3. En esta nube de palabras se pone en evidencia que no existe una línea definida de temas que trabaje la DIS con el MREC y con el MSP. La DIS es mencionada como una más de las instituciones con las que participan el MREC y el MSP, y no parece tener una posición privilegiada o particular en sus agendas de trabajo.

Figura 3.3 Palabras con mayor frecuencia en los segmentos entre MREC-DIS y MSP-DIS



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias institucionales del MSP (2012-2020) y las memorias institucionales del MREC (2011-2013, 2015-2020).

En cuanto a la relación MREC-DIS, a partir de las entrevistas se evidenció un importante trabajo coordinado entre el Departamento de Relaciones Internacionales (DIS) y el Departamento de Desarme, Terrorismo y Crimen Organizado (MREC). En este sentido, se destaca la labor en las comisiones sobre el Tratado de Comercio de Armas y con la comisión físico nuclear³⁰.

En la relación MSP-DIS, no se pudo evidenciar por medio de las entrevistas espacios de trabajo coordinado. Sin embargo, personas funcionarias del MSP mencionaron que se suele integrar al personal de la DIS en instancias de trabajo coordinado, a pesar de que la DIS no forma parte formalmente. Por ejemplo, se menciona que para la comisión de tratado de límites se tiene un representante de la DIS. En áreas temáticas, el MSP trabaja con la DIS en temas migratorios y narcotráfico, donde la DIS tiene una participación focalizada en el manejo de la información³¹.

En sus relaciones con el MREC y el MSP, se encuentra que la DIS llega a desempeñar, por lo general, la tarea de compartir información debido a que se dispone de dicho factor estratégico para

³⁰ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

³¹ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

con las demás instituciones³²³³³⁴³⁵. De las entrevistas realizadas a personas funcionarias del MREC y el MSP, se otorgó una buena valoración a la relación que mantienen con la DIS, esto a pesar de no contar con un enlace permanente ni contar con proyectos en conjunto³⁶³⁷³⁸³⁹.

3.6 Conclusiones

Durante la construcción del capítulo, se identificaron una serie de similitudes y diferencias entre los decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas aplicadas. Dicotomías entre la coordinación nacional e internacional, relación entre jerarcas y departamentos, temas de seguridad y política exterior (sin combinar ambos) son parte de las agendas temáticas que condicionan las interacciones entre el MSP, el MREC y la DIS.

Con respecto a los decretos ejecutivos, es notable la priorización de la coordinación interinstitucional bajo los tratados internacionales; dicha cuestión se refleja inclusive en las entrevistas aplicadas a personas funcionarias de las tres instituciones estudiadas. Siendo esto una constante, las acciones conjuntas dentro del marco puramente nacional se basan específicamente en lo que sea consultado bajo el Consejo de Seguridad Nacional, el cual es dirigido solo por los jerarcas. Además, cabe resaltar que la seguridad mantiene una fortaleza para la creación de comisiones interinstitucionales, aunque de temáticas relacionadas con la soberanía marítima y la lucha contra el terrorismo/tráfico ilegal de estupefacientes forman parte de la política exterior, sea implícita o explícitamente.

Los resultados que se obtuvieron a partir de las memorias institucionales abogan por cuestiones más amplias, donde el MSP, el MREC y la DIS han participado junto con otras instituciones gubernamentales que ha permitido categorizar los temas que son prioritarios y los que no (consultar figura 3.1, 3.2 y 3.3). La limitante de dicho estudio radica en la falta de especificidad de las interacciones entre las tres instituciones, por lo que su análisis resulta general e interpretativo, perdiendo su valor frente a los decretos ejecutivos y las entrevistas aplicadas.

³² Entrevista virtual con Maribel Artavia, 24 de junio de 2021.

³³ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

³⁴ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.

³⁵ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

³⁶ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

³⁷ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

³⁸ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

³⁹ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

Tomando en cuenta lo recopilado durante las entrevistas aplicadas a las personas funcionarias del MREC, MSP y DIS, los resultados son sustantivos. Lo primero a considerar es que complementa y profundiza lo encontrado en los decretos ejecutivos y las memorias institucionales. Tales son las congruencias entre las comisiones interinstitucionales, el tipo de proyectos en los que trabajan conjuntamente y la agenda temática. Se compensa lo no encontrado a nivel documental con la DIS, por lo que esta pasa de un perfil bajo a una función determinante dentro de las interacciones institucionales.

Cabe resaltar que el abordaje metodológico mantiene la tesis respecto a que una de las limitantes en las agendas temáticas del MREC, MSP y DIS es que en lo puramente nacional la interacción es poca, y los criterios sobre la eficacia o no del Consejo de Seguridad Nacional resultan ambiguos. Los tratados internacionales gestionan la coordinación interinstitucional, sea a nivel jerárquico o departamental.

La mayor limitante se da por la naturaleza institucional de la DIS en cuanto a obtención de información se requiere. Dicha anomalía se constata ante la carencia de decretos ejecutivos, memorias institucionales u otra clase de documentos que respalden su trabajo interinstitucional. Con base en las entrevistas, a pesar de detectarse proyectos donde la institución trabaja conjuntamente con el MREC y el MSP, la confidencialidad de las personas entrevistadas fue un inconveniente al momento de querer averiguar las causas del porqué tan poco material respalda su interinstitucionalidad.

A pesar de las limitaciones, el instrumento aplicado ayudó a cubrir vacíos que se habían identificado en los capítulos anteriores, por lo que la percepción de las personas funcionarias ayudó a responder interrogantes como la funcionalidad estratégica de la DIS, las concepciones de seguridad y política exterior entre las instituciones, el tipo de interacciones con otras instancias y si estas eran jerárquicas, entre departamentos u orgánicas, las problemáticas de presupuesto o limitación en la participación de proyectos y las virtudes entre la rápida y eficaz comunicación/acción interinstitucional.

Es importante rescatar que a pesar de las contradicciones evidentes entre el material documental y las entrevistas aplicadas, existen algunas coincidencias que demuestran la fortaleza en las relaciones interinstitucionales entre el MREC, el MSP y la DIS, sobre todo basado en el reconocimiento mutuo de las funciones únicas que desarrollan por su naturaleza institucional, lo

cual profundiza la razón para la creación de decretos ejecutivos, memorias institucionales, tratados internacionales o proyectos de corto, mediano y largo plazo.

Así, el capítulo siguiente tiene como objetivo tomar toda la información obtenida a partir de la documentación legal y los criterios durante las entrevistas para hacer un análisis de las fortalezas y debilidades en la interinstitucionalidad entre el MREC, MSP y la DIS. La teoría institucional, sus conceptos y las variables de investigación serán el complemento que sostenga si la interinstitucionalidad responde a una serie de mecanismos institucionales, intereses y legitimaciones que hacen a las redes políticas virtuosas o defectuosas. De esta manera, se utilizarán los capítulos uno, dos y tres como referencias para reforzar y profundizar el contenido analítico del cuarto capítulo a continuación.

Capítulo 4

Caracterización de la relación interinstitucional

El presente capítulo responde al cuarto objetivo específico de la investigación, el cual plantea analizar los efectos de la interrelación entre el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) en la formulación de la política de seguridad nacional como parte de la política pública y exterior costarricense. Con el propósito de cumplir con este objetivo, el presente capítulo se desarrolla en torno a la siguiente pregunta específica:

¿Cuáles son los efectos de la interrelación entre el Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en la formulación de la política de seguridad de la política pública y exterior costarricense?

El capítulo se orienta a partir de las variables de investigación formuladas en el capítulo 1 (figura 1.1). Siguiendo el esquema planteado, se estructura en cuatro acápite: mecanismos institucionales, intereses, legitimación (variables independientes) y redes políticas (variable dependiente). Este utiliza la teoría (capítulo 1), las características básicas (capítulo 2) y sus interacciones (capítulo 3) en la elaboración del análisis.

El acápite sobre intereses sienta las posiciones de las instituciones en diferentes materias. Se toman aquí las declaraciones brindadas por las personas informantes consultadas. La discusión se aborda en tres aspectos: posiciones de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense, posicionamiento respecto a las otras instituciones y criterios sobre el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional (CPSN).

Para el acápite sobre legitimación se hace uso de la teoría del institucionalismo histórico (IH) junto a hallazgos relevantes de los capítulos 2 y 3. Con esto se pretende hacer una revisión sobre aquellos elementos que han fortalecido la legitimidad de las instituciones. Se realiza un enfoque especial sobre la DIS, la cual ha tenido una actuación muy diferenciada respecto al MREC y el MSP.

Respecto a los mecanismos institucionales se analizan tres elementos a saber: los organigramas constitutivos de cada institución; todo lo referente a las normativas de terceras instituciones como el PNDIP, decretos ejecutivos y memorias institucionales; el Consejo de Seguridad Nacional como

instancia en la que se relacionan los y las jerarcas del MREC, MSP y DIS. La información de tipo documental, aunada a las entrevistas realizadas, serán fundamentales para explicar los efectos de dicha variable sobre la interinstitucionalidad.

En el cuarto acápite se analizan los elementos que fortalecen las redes políticas existentes de las tres instituciones, así como los elementos debilitadores. Se realiza una valoración de las tres variables exploradas en los acápites previos y se complementa con las consideraciones de las personas entrevistadas sobre las limitaciones y oportunidades en el trabajo interinstitucional DIS-MREC-MSP.

En síntesis, lo que el capítulo busca profundizar es si los efectos interinstitucionales fortalecen o debilitan el vínculo entre MREC-MSP-DIS. Cada variable de investigación puede ayudar a relacionar efectos comunes o particularidades, según sea abordada. Además, interesa determinar el peso de cada variable dentro de esta interrelación, o si alguna es más influyente como para hacer dependientes a las demás.

4.1 Intereses como pauta común para potenciar la interinstitucionalidad de la DIS-MREC-MSP

“Actors’ interpretations of their interests shaped by collective organizations and institutions that bear traces of own history” (Immergut, 1998, p.18); esta es, en síntesis, la definición ofrecida por el institucionalismo histórico respecto a los ‘intereses’. En este acápite se recogen y analizan las interpretaciones de las personas entrevistadas respecto a tres ámbitos: la relación seguridad nacional-política exterior, el otro (institución) y el Consejo de Seguridad Nacional.

En la evidencia explorada se identificó un interés general de las personas funcionarias de las instituciones por integrar el ámbito de seguridad nacional junto al de política exterior, sin embargo, estos discrepan respecto al grado de integración conseguido hasta el momento. Esta coincidencia se ve acompañada por intereses comunes en temas puntuales de la agenda como el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas. Cabe resaltar la criticidad con la que se hace referencia al trabajo realizado en la materia, esta contrasta con la nula criticidad sobre ellos mismos o sobre sus pares.

4.1.1 Percepciones sobre la seguridad nacional como parte de la política exterior

En el marco de la política exterior costarricense, la presencia de la seguridad nacional ha sido variado en las últimas cinco administraciones de gobierno. Como se explicó en el capítulo 2, la política exterior como sector en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha mantenido poca

estabilidad dentro de su ordenanza en las últimas cinco administraciones -sirva de ejemplo reciente su completa exclusión en el PNDIP 2019-2022-. A esto, se le suma la poca constancia en la inclusión de la seguridad nacional como parte de sus contenidos.

Para el PND 2006-2010 se incorpora el término de seguridad nacional para formular dos de los grandes desafíos del sector de política exterior. En primer lugar: “utilizar su liderazgo moral para fortalecer la legalidad internacional, de cuya vigencia depende, en muchos aspectos, la seguridad nacional”; y luego: “dar al MREC la solidez profesional, administrativa y financiera que demanda la política exterior de un país desarmado que, como ninguno otro, depende de sus gestiones diplomáticas para su seguridad nacional” (Mideplan, 2007, p. 104). Pese a la importancia reconocida al tema de la seguridad nacional, en sus áreas estratégicas no define acciones orientadas a ella, como tampoco lo hace el PND 2011-2014 en el tema transversal de política exterior.

En el PND 2015-2018 se encuentra un importante antecedente de la incorporación de la seguridad nacional como parte de la política exterior. Dentro del sector de política internacional se definen cinco ejes estratégicos, entre los cuales el tercero corresponde a: “la promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial” (Mideplan, 2015, p. 454).

Al consultarse a personas funcionarias de la DIS, el MREC y el MSP, si la política exterior costarricense incorpora el concepto de seguridad nacional, en términos generales, las personas funcionarias de las tres instituciones comparten que el concepto de seguridad nacional está poco desarrollado en la política exterior costarricense. De hecho, la caracterizan como: “[...] depende mucho de coyunturas y de gobiernos, depende del interés que tenga el presidente en llevarlo más allá de lo que él discuta con el ministro de Seguridad y el director de Inteligencia”⁴⁰; “Estamos en un proceso de maduración”⁴¹; “Sí, pero en un nivel bajo”⁴².

Se distinguen líneas claras de interpretación si se llegan a agrupar las personas funcionarias por institución:

4.1.1.1 Interpretaciones de la DIS:

Todas las personas consultadas de la DIS consideran a la seguridad nacional como un elemento que forma parte de la política exterior costarricense. Estos lo observan desde la importancia de

⁴⁰ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁴¹ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

⁴² Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

compartir información estratégica con el cuerpo diplomático en el exterior. En tal sentido, lo llegan a describir como: “La diplomacia es la antesala de la inteligencia. Debería de ser vista como una ventaja operativa, compartir los temas estratégicos. [...] Hemos intentado formar a los diplomáticos de carrera en cuestiones de inteligencia, para que sepan la importancia de esta”⁴³; “La seguridad nacional es un tema transversal e importante para el Estado, abarcando cuestiones fronterizas y de territorio marítimo o aéreo”⁴⁴

4.1.1.2 Interpretaciones del MREC:

Las personas consultadas del MREC no llegan a afirmar que exista esta relación. Consideran a la seguridad nacional como un tema en proceso de ser incorporado dentro de la política exterior costarricense, mas no completamente incorporado. Se declara que la seguridad como parte de la política exterior no existe como un mandato claro:

De hecho, ni si quiera está con esa claridad entre los pilares que conforman la política exterior del país, donde está el tema de derechos humanos, ecología y desarme. Hay una pincelada sobre la preservación de la integridad territorial, pero solo es una parte⁴⁵

Se afirma que la gestión de la seguridad nacional no se realiza a como se hacía en años atrás, ante lo cual emana la necesidad de emprender una respuesta clara y articulada:

Tenemos que desarrollarla más debido a que la cultura de la seguridad está enfocada en lo reactivo y no en lo preventivo. En lo que respecta a planificación, la política exterior no se ha abarcado específicamente como se hacía antes. Por lo que existe una necesidad de crear una planificación más armónica que tome en cuenta lineamientos planteados de la política exterior y la seguridad nacional como una sola. Si bien es cierto que hay mecanismo de ley (decretos ejecutivos, memorias institucionales) que trascienden lo anterior, existe una vulnerabilidad en estos que no permite la creación de una política pública. Para incorporar a la seguridad nacional dentro de la perspectiva ya construida por la Cancillería de la política exterior, se debe de plantear en un plazo mayor al de los cuatro años que generalmente se ocupan, para formar prioridades e intereses⁴⁶

⁴³ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁴⁴ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

⁴⁵ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁴⁶ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

Al mismo tiempo, se comenta sobre las diferentes acepciones de la seguridad nacional y las formas en las que se puede llegar a contribuir a ella desde la política exterior:

La seguridad nacional se puede entender no solamente desde el punto de vista represivo sino también el propositivo, no necesariamente deviene de un concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades en seguridad como tal, sino lo que pueden aportar otras instituciones en la misma materia. Una vez esas redes o conexiones se dan el Estado, como un todo, puede responder a las amenazas. Nuestro departamento entra en la política exterior cuando así las funciones lo requieran, usando herramientas como la cooperación, buenas prácticas, compartir capacidades, etc.⁴⁷.

4.1.1.3 Interpretaciones del MSP:

Las personas consultadas del MSP tienen posiciones divididas. Por un lado, no se percibe la seguridad nacional como elemento incorporado en la política exterior, se menciona: “[...] estamos en un proceso de maduración. Costa Rica se ha quedado atrás en este tema, por lo que frena el avance que se quiere hacer”⁴⁸. Al respecto, se amplía de que, por ejemplo, en otros países se ha implementado una coordinación policial internacional a diferencia de Costa Rica, por lo que se desaprovecha el uso de recursos para el fortalecimiento de la seguridad nacional y la política exterior: “existen agregados policiales de otros países dentro del territorio, pero no a la inversa, entonces se desaprovecha la información y el uso de tecnologías”⁴⁹.

Por otro lado, se comenta que esta relación debe de ser inherente o implícita, debido a las capacidades de coordinación del MREC:

[...] todos los asuntos de seguridad se filtran a través del MREC, por una cuestión de estrategia, prevención, seguridad, entre otros. Toda la información llegará y será compartida para las otras instituciones a las cuales les compete el tema⁵⁰

Funcionarios de la DIS y el MREC resaltaron el papel del presidente para que se llegue a dar una incorporación efectiva de la seguridad nacional dentro de la política exterior. Complementario al análisis de este acápite, se cuenta con las declaraciones del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018). En entrevista, este afirma la importancia de abordar la seguridad nacional

⁴⁷ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁴⁸ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

⁴⁹ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

⁵⁰ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

desde la política exterior, razón por la cual justifica la incorporación del director de la DIS durante su administración como el secretario del Consejo Nacional de Seguridad Nacional, además, en cuestiones de seguridad con países vecinos, reconoce la necesidad “de un tinglado mucho mayor y más complejo de la acción diplomática”⁵¹.

4.1.2 Percepciones sobre el “otro”

Al indagar sobre la experiencia en el trabajo con representantes de otras instituciones, de manera general se mantiene una valoración positiva. Las personas entrevistadas del MREC son quienes se desvían de la tendencia general, a causa de la poca interacción con homólogos. A continuación, se resumen las valoraciones realizadas por cada una de las instituciones:

4.1.2.1 Valoraciones desde la DIS:

Cuando se les consultó sobre la experiencia trabajando con personas homólogas del MREC y el MSP, se brindaron respuestas muy positivas: “Las relaciones son buenas [...]. Con el MSP la relación es más permanente, de trabajo diario, así que la comunicación es constante”⁵²; “Cada vez que se necesita coordinar algo entre las tres instituciones, la respuesta ha sido excelente”⁵³

Sin embargo, las personas funcionarias no dejan de notar una serie de necesidades a pesar del buen estado de las relaciones: “[...] sí falta un poco más de nivel, sobre todo en poner atención en la importancia de la inteligencia (hace referencia a la relación con el MREC)”⁵⁴. Entre los desafíos señalados, destacan:

Desafíos hay muchos, cada cambio de gobierno implica una serie de desafíos y por eso es importante seguir trabajando en equipo por beneficio del país y no de la institución. La credibilidad en la inteligencia estratégica es un desafío fundamental para la toma de decisiones. Los procesos institucionales, al ser presenciales en el pasado y debido a la coyuntura actual con la virtualidad, han facilitado los procesos para ampliar la cooperación entre instituciones. La tecnología ha ayudado a agilizar la comunicación entre funcionarios. Reforzar el tema de las comisiones entre las tres instituciones y sus departamentos es relevante para un funcionamiento interinstitucional más óptimo⁵⁵.

⁵¹ Entrevista virtual con Luis Guillermo Solís, 06 de julio de 2021.

⁵² Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁵³ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

⁵⁴ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁵⁵ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

4.1.2.2 Valoraciones desde el MREC:

Las personas consultadas apuntan a una diferenciación entre el MSP y la DIS. Con la DIS se suele trabajar en el mayor nivel jerárquico: “[...] la interacción está concentrada entre ministros”⁵⁶; “Yo era usualmente el nexo que existía con la DIS, porque en el caso de la DIS propiamente las funciones estaban muy centralizadas en el jerarca”⁵⁷; además de tener una menor cantidad de interacciones con funcionarios de la DIS: “Con la DIS trabajamos poco o casi nada debido a nuestra naturaleza institucional, salvo en la participación de algún foro o cumbre internacional”⁵⁸; “La DIS reportaba muy poco, le reporta al presidente básicamente [...]. No era una relación necesaria en el día a día. [...] solo conocí dos funcionarios más de la DIS”⁵⁹.

Con el MSP se visualiza una relación más formal: “La interacción de la DIS era distinta a la interacción con el MSP. Era mucho más formal con el ministro de la Presidencia o el de Seguridad Pública”⁶⁰; y focalizada en proyectos puntuales: “Con el MSP trabajamos de manera conjunta con instrumentos internacionales contra la corrupción y el tráfico de drogas”⁶¹. En las entrevistas se destaca, en materia de seguridad, el trabajo realizado con la Procuraduría General de la República (PGR), el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). Se señala que se suele trabajar con mayor frecuencia junto a entidades del Poder Judicial en comparación con el MSP y la DIS.

En las entrevistas también se obtuvo una valoración positiva, donde se precisaron aquellas oportunidades tomadas en beneficio de la relación interinstitucional, así como los retos a futuro:

Existe una extraordinaria comunicación y coordinación entre las tres instituciones, tanto a nivel de jerarcas, como entre los departamentos que la componen. Los tiempos de respuesta, gracias a medios tecnológicos como WhatsApp, se reducen drásticamente. Uno de los retos a futuro es cómo mantener la comunicación inmediata entre las mismas. Otro de los retos es el acceso, administración y priorización de la información compartida para aprovecharla inteligentemente en la toma oportuna de decisiones. La pandemia nos ayudó a demostrar que la respuesta de las instituciones para actuar es más efectiva, pero esto debe de aplicar permanentemente⁶².

⁵⁶ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁵⁷ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁵⁸ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁵⁹ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁶⁰ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁶¹ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁶² Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

4.1.2.3 Valoraciones desde el MSP:

Las personas funcionarias entrevistadas del MSP declararon mantener un buen vínculo de trabajo con la DIS y el MREC: “la coordinación y la comunicación es muy buena y se mantiene en las instituciones, de ahí que la confianza haya sido fundamental para operar y tener resultados integrales en temas de seguridad”⁶³. Pero, como se identificó en declaraciones del MREC, las interacciones con la DIS suelen ser desarrolladas en el nivel jerárquico:

Como departamento y por nuestra naturaleza institucional no tenemos un trabajo conjunto directo con la DIS, salvo que se una situación muy específica. Por lo general se maneja más a nivel de ministros. Sí hay una participación más activa entre los dos departamentos de Cooperación Internacional, tanto el del MSP como el del MREC. En los casos de proyectos como el del SICA, el trabajo es coordinado porque la información se maneja directamente de Cancillería y llega hasta los departamentos ya indicados⁶⁴

4.1.3 Percepciones sobre el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional (CPSN)

Se consultó sobre el trabajo del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, donde se realizaron señalamientos sobre las limitaciones y oportunidades relevantes a tomar en cuenta para mejorar su desempeño. En este apartado se recoge una menor cantidad de respuestas a en comparación a los anteriores, esto se debe a que el CPSN es un espacio con participación limitada a jerarcas de las instituciones^{a/}.

Entre los problemas mencionados: poca incidencia en ejecución, “Una limitación que tiene es que no es órgano ejecutor, es un órgano político, de discusión política, de dar lineamientos, de analizar datos y de informar al presidente de temas delicados que pueden afectar al país desde esa perspectiva”⁶⁵; “Considero que la comisión debe generar acciones de acatamiento inmediato para resolver temas tanto en el campo político como en el operativo”⁶⁶; pocas capacidades especializadas o técnicas: “Como debilidad, las limitaciones del espacio fisco/estructural, por ejemplo, la falta de personal más joven en cuestiones de seguridad como la policía, de ahí la carencia de una parte técnica que pueda detectar lo anterior”. También se señalan los “celos” entre las instituciones, “Ya que un problema radica cierto recelo en otras instituciones, lo que hace que

⁶³ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

⁶⁴ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

⁶⁵ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁶⁶ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

la eficacia a nivel de gestión y coordinación se reduzca”⁶⁷;o la falta de capacidad prospectiva “¿Cómo hacer para atender de manera prospectiva los acontecimientos que se necesitan prevenir? Ese es uno de los retos inmediatos del consejo”⁶⁸.

Sin embargo, el consejo es de vital importancia debido a que es la única instancia formal donde las tres instituciones tienen la posibilidad de trabajar conjuntamente, a pesar de su facultad deliberativa. Las personas funcionarias aseguran que parte de los resultados positivos en cuanto a las relaciones interpersonales/institucionales se refiere es la fluidez y eficacia de la comunicación, cuestión que particularmente señalaron de manera general y utilizaron como ejemplo la forma e que se desenvuelven dentro del CPSN.

Entre los principales efectos están el establecimiento de pautas sobre aquellos temas y el tipo de interacciones en los cuales debe de enfocarse la red interinstitucional. Si bien aún permanecen pendientes de conocer las áreas y los responsables a intervenir, los intereses dados a conocer por las personas funcionarias son un efecto potencializador a la hora de establecer reformas y proponer mejoras a la estructura de la red interinstitucional.

4.2 Notables diferencias en el nivel de legitimidad

En el capítulo 1 se define la variable de ‘Legitimación’, la cual bebe del concepto de poder definido por Immergut como: “*Depends on recognition by state, access to decision making, political representation and mental constructs*” (1998; p.18). Este acápite realiza un análisis de la estabilidad y persistencia de las capacidades institucionales en el tiempo, esto de forma paralela a la ejecución vinculada a política exterior y seguridad nacional. Esto se realiza retomando los conceptos antes expuestos de *path dependance* y *critical junctures*, esto en el capítulo 1.

En el nivel de legitimidad de las instituciones dentro de la red es desigual. Por un lado, la existencia y legitimidad de la DIS se ha mantenido en los últimos años bajo la incertidumbre, circunstancia confirmada por los mismos funcionarios de la institución. Por otro lado, el MREC y el MSP gozan de una mayor solvencia de legitimidad, en tanto no se identificaron cuestionamientos hacia su integridad. La falta de reconocimiento desde el valor o la utilidad de la misma por parte de la opinión pública persiste aún dada una coyuntura crítica donde se ha emprendido un proceso de integración de la DIS dentro de las estructuras formales.

⁶⁷ Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁶⁸ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

4.2.1 Coyunturas críticas en el proceso interinstitucional: la integración de la DIS

En las últimas administraciones se consolidan tres acciones determinantes en la legitimidad de la DIS en funciones de seguridad -entendido desde el IH como el reconocimiento estatal en la materia-. Estas serían: la inclusión de la DIS en el sector Seguridad Ciudadana y Justicia (ver decreto ejecutivo N°38536), la asignación de acciones concretas dentro del PNDIP 2019-2022, y su inclusión en el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional (ver decreto ejecutivo N°41187). Se identifica como una coyuntura crítica a este conjunto de eventos debido a las implicaciones que llegan a tener dentro del proceso interinstitucional. Para explorar esto, se retoman conceptos mencionados en el capítulo 1 y se amplían aspectos abordados en el capítulo 2.

Literatura especializada definen la coyuntura crítica como un período de cambio significativo o una serie de decisiones o eventos que interrumpen largos lapsos de estabilidad (Rixen et al., 2016; Collier y Collier, 2011). En el marco de la interinstitucionalidad aquí estudiada, la trayectoria (dependencia del camino) muestra una exclusión de la DIS en espacios formales, o bien, enseña una falta de formalización en el involucramiento de la DIS como agente en la toma de decisiones en materia de seguridad nacional y política exterior como parte de una agenda conjunta. Como se observa en el gráfico 4.1, previo al período 2014-2018 no hay sectores donde coincidan las tres instituciones previo al 2018-2022 ningún consejo integraba a las tres instituciones. En el cuadro 2.5 se había mostrado la completa exclusión de la DIS en los Planes Nacionales de Desarrollo que comprendían los años del 2002 al 2018. Por tanto, aquí se señala este conjunto de acontecimientos como una coyuntura crítica dentro de la dependencia del camino marcada por la ausencia de la DIS en procesos formales y organizados. Es importante comentar que en las entrevistas realizadas a funcionarios se señaló la informalidad como una característica propia de la relación institucional con la DIS⁶⁹.

⁶⁹ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

Gráfico 4.1 Conformación de los sectores y consejos, por institución y según período

a) Sectores^{a/}

Sector	Periodo			
	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Ambiente, energías, mares y ordenamiento territorial	X	X	●	●
Política exterior	●	X	X	X
Política internacional	X	X	●	X
Seguridad ciudadana y justicia	X	X	●	●
Seguridad ciudadana y prevención de la violencia	●	●	X	X
Turismo			●	●

Actores
 ■ DIS ■ MREC ■ MSP

b) Consejos^{b/}

Consejo	Periodo		
	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Consejo Presidencial de Seguridad Ciudadana y Paz Social	●		
Consejo Nacional Ambiental	●		
Consejo Presidencial de Seguridad Nacional		●	●
Consejo Presidencial de Cooperación Internacional			●

Actores
 ■ DIS ■ MREC ■ MSP

a/ Las 'X' señalan que no se conformó el sector en ese período. Los espacios en blanco significan que el sector existe en el período, pero ninguna de las tres instituciones formó parte.

b/ Los espacios señalan que no se conformó el consejo en ese período.

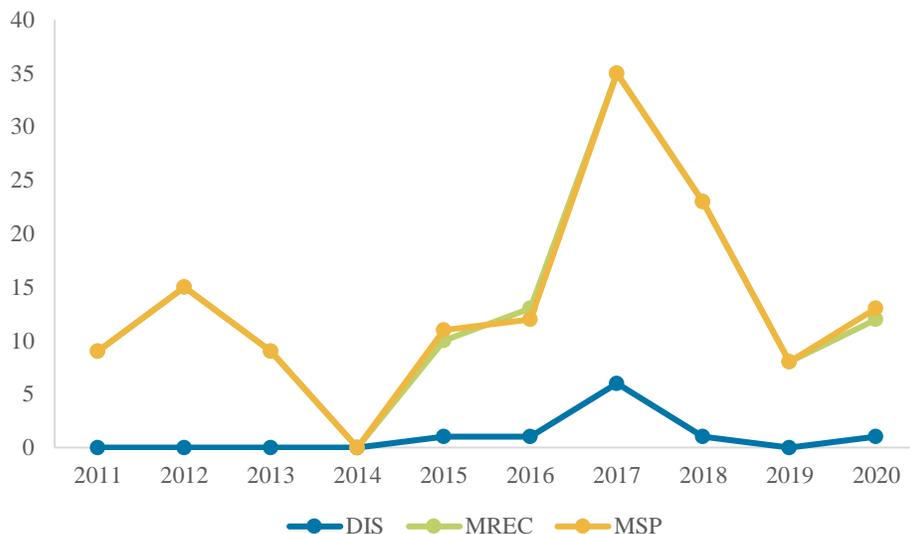
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los decretos ejecutivos N°33.151, N°34.582, N°36.024, N°38.536 y N°41.187.

Ahora bien, identificados estos elementos de legitimación de la DIS en las administraciones Solís-Rivera y Alvarado-Quesada es conveniente plantear: ¿qué implicaciones ha tenido esto en las interacciones interinstitucionales?, y, ¿qué implicaciones ha tenido sobre las capacidades de la misma institución?

Observando el acumulado de interacciones analizadas en el capítulo 3, apenas se muestra una mayor frecuencia durante el 2017 (gráfico 4.2). Son interacciones poco significativas si se llegan a valorar directamente -tratan en gran parte sobre asistencia a eventos o reuniones-. Por otro lado, tampoco fue posible distinguir en las entrevistas realizadas un cambio en la forma de operar en

conjunto. De esta forma, es difícil sostener que se generará un cambio significativo en el trabajo interinstitucional a raíz de esta coyuntura crítica.

Gráfico 4.2 Total de interacciones observadas a partir del análisis de las memorias institucionales, según ente



Fuente: Elaboración propia a partir de MREC, varios años; MSP, varios años; MP, varios años.

En las capacidades de la DIS no se observaron cambios relevantes en elementos analizados. Por ejemplo, la DIS lleva tres años consecutivos de presentar una disminución en sus egresos presupuestados. Lo mismo sucede si se observa la cantidad de funcionarios, esta no ha variado en los últimos diez años (gráfico 4.3). Si se analiza un período más amplio, se tiene que entre 2003 y 2020 la cantidad de funcionarios de la DIS aumentó un 9,7%, mientras que para el MREC fue de 12,9% y el MSP de 62,6%.

Se prioriza en estos dos elementos -presupuesto y cantidad de funcionarios- a razón de las responsabilidades asumidas a raíz de la coyuntura crítica de la DIS. Sin embargo, no es posible detectar cambios importantes que pudiesen estar ligados a ello. Por tanto, no se encontró un efecto directo de estos eventos fortalecedores de la legitimidad de la DIS en sus capacidades ni su participación en el trabajo interinstitucional.

Gráfico 4.3 Cantidad de funcionarios, según institución



Fuente: Ministerio de Hacienda, varios años.

La DIS resulta ser una anomalía que, ya sea por sus limitantes en cuanto a legitimidad o por su naturaleza institucional basada en la confidencialidad, su efectividad política se ve disminuida en comparación al MREC y al MSP, tiene poco reconocimiento social, y su función informativa no determina de manera directa el orden generado en temas como la seguridad y la política exterior.

Por un lado, se podría argumentar que la interinstitucionalidad es fuerte si en dos de las tres instituciones se cuenta con una legitimidad comprobada tanto en la teoría (institucional), documentación y entrevistas. Sin embargo, no es lo suficientemente estable por las limitaciones que presenta la DIS, por lo que en la práctica la diferencia de poder, influencia, efectividad política, aprobación social y autonomía no permiten acercarla al concepto teórico/práctico legitimación.

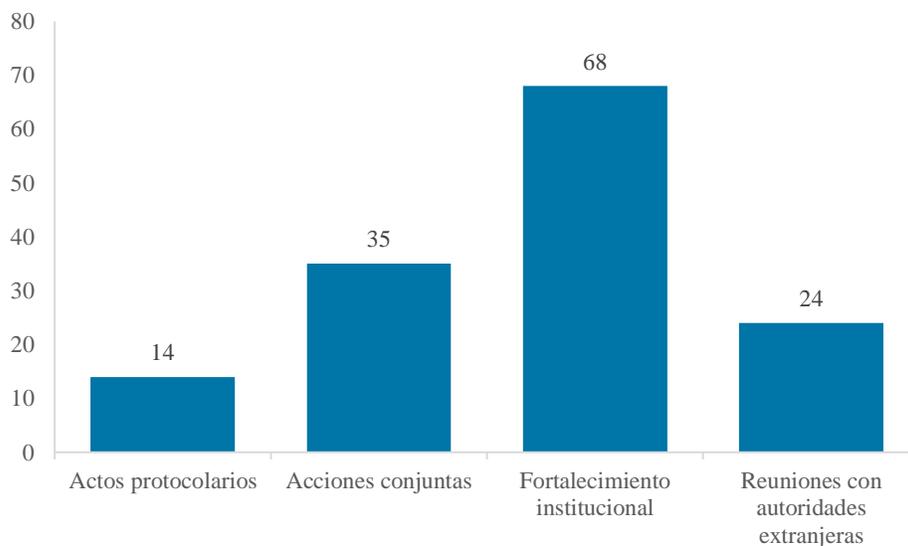
Como se muestra en el acápite, se mantiene una importante carencia de legitimidad sobre la DIS, lo cual llega a afectar su participación en la toma de decisiones y en su representación política. Lo anterior se debe a consecuencia del rol que juega la institución bajo el anonimato en muchas de las ocasiones donde precisa compartir información para con el MREC y el MSP. Esto genera un desequilibrio entre los actores participantes de la red interinstitucional, donde su propia constitución es afectada al no tener un reconocimiento completo sobre la legitimidad de la interinstitucionalidad.

4.3 Mecanismos institucionales como fortalecimiento para la interinstitucionalidad

Los mecanismos institucionales necesitan de la estructuración de opciones, el cálculo de los intereses y la formulación de metas mediante estructuras, normas y reglas para que, además de complementarse con la teoría del institucionalismo histórico (Immergut, 1998), sea dicha variable una fortaleza que demuestre la interinstitucionalidad en la praxis. La información sistematizada en el capítulo dos, los organigramas basados en la cantidad y funciones de los departamentos en cada institución y en el capítulo tres, con los lineamientos dados por los decretos ejecutivos, memorias institucionales, aunado a las entrevistas aplicadas, será lo que permitirá profundizar el análisis posterior.

Los mecanismos institucionales funcionan como vías de comunicación/interacción entre instituciones, a saber: la jerárquica y las comisiones. Además, de acuerdo con el gráfico 4.4 destaca el fortalecimiento institucional como la forma de interacción más usada entre el MREC-MSP-DIS, seguido por las acciones conjuntas, las reuniones con autoridades extranjeras y por último los actos protocolarios.

Gráfico 4.1 Cantidad total de interacciones interinstitucionales, por tipo. 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del capítulo 3.

El gráfico demuestra, más allá de los valores numéricos, que existe una variedad en cuanto a las interacciones, donde las tres instituciones priorizan el reforzarse a sí mismas, por lo que las acciones conjuntas, actos protocolarios y reuniones con autoridades extranjeras son una

consecuencia de que las vías de comunicación varíen entre solo jerarcas o comisiones entre departamentos.

En términos del MSP, la entrevista a Luis Ángel Calvo⁷⁰, encargado del departamento de Cooperación Internacional, detecta que las funciones particulares de la instancia no son de gran impacto para la política exterior costarricense, ya que no participa en instancias de alto nivel en materia de seguridad; su argumento radica en la idea de complementarse con las otras instituciones. Lo anterior puede interpretarse como entre menor el rango departamental, más limitadas las funciones individuales que contengan un impacto considerable en la política exterior. Es posible inferir que un área de coordinación interinstitucional como la de cooperación internacional se sale del objeto de estudio basado en la seguridad y política exterior, respectivamente. Sin embargo, las interacciones del departamento (de Cooperación Internacional del MSP) con las otras instituciones sí fortalecen la interinstitucionalidad.

Contrariamente a la entrevista anterior, Luis Carlos Castillo⁷¹ da una prueba contundente respecto a la idea del rango o puesto jerárquico dentro del MSP. Él menciona que, como viceministro, sus funciones individuales son de mayor peso, ya que dirige todas las instancias operativas de la institución (fronteras, vigilancia aérea, guardacostas y control de drogas). La relación de dichas funciones con la seguridad y la política exterior se traducen a los proyectos contra el trasiego de drogas y los temas migratorios en los que su departamento trabaja. Aquí la relación entre jerarcas resulta determinante, además de la formalidad en sus relaciones, lo cual significa un fortalecimiento (inter)institucional.

Los mecanismos institucionales del MSP para con las interacciones entre instituciones radican en su fortaleza para establecer relaciones jerárquicas. Las comisiones quedan en un segundo plano, sobre todo por lo criterios emitidos de las personas entrevistadas en la DIS, aunque los del MSP no afirmaron ni negaron dicha aseveración. El fortalecimiento institucional es otro punto fuerte que le permite fundamentar el trabajo interinstitucional que ejecuta para con las demás instituciones. Si se tuviera que utilizar una balanza de interacciones, queda en evidencia que el MREC se encuentra como prioritario y la DIS en niveles más bajos.

⁷⁰ Entrevista virtual con Luis Calvo, 10 de junio de 2021.

⁷¹ Entrevista virtual con Luis Castillo, 06 de julio de 2021.

La situación con el MREC presenta similitudes respecto al MSP en cuanto a mecanismos institucionales se refiere, Los decretos ejecutivos y la legislación internacional son sus principales hallazgos dentro del capítulo 2 y 3, generando una mayor apertura en el plano estratégico para fortalecer la interinstitucionalidad. La interacción entre jerarcas es la constante desde el punto de vista del fortalecimiento institucional, mientras que los actos protocolarios es el elemento particular al momento de relacionarse con la DIS.

En el caso de la entrevista a Alejandro Solano Ortiz⁷², su puesto actual como embajador le ha permitido mayor criterio para explicar las funciones particulares de su departamento, donde los proyectos de sustitución para el uso de la amapola en Asia o el combate contra el uso lícito del cultivo de la marihuana en países como Colombia y Perú son temáticas de agenda tanto nacional como internacional, por lo que la seguridad y la política exterior coinciden en comparación a las irregularidades detectadas en las respuestas de los funcionarios del MSP.

Tanto el ex-canciller Manuel González Sáenz⁷³ como el actual canciller Rodolfo Solano Quirós⁷⁴ coinciden en la plena participación del MREC en temas de seguridad para la formulación de la política exterior. Si bien es cierto que se puede deducir debido a la naturaleza de la institución, se encuentra que las funciones de la agenda institucional cambian, por lo que la coyuntura afecta el tipo de problemática y la prioridad que se le da. Manuel González, que fungió durante el período 2014-2018, aseguró que el narcotráfico fue el tema principal de su agenda como ministro. Particularmente para Rodolfo Solano, que ha estado aproximadamente durante un año (2020-actualidad), el tema fronterizo aunado a la soberanía del mar territorial ha sido su eje temático para fortalecer al MREC.

Respecto a la DIS, las entrevistas a Torres⁷⁵, Artavia⁷⁶, Corrales⁷⁷ y Marín⁷⁸ coinciden plenamente en la función institucional de coordinar el acceso y difusión de la información, la cual es su función principal como institución. Cabe resaltar que para Torres y Artavia (subdirector y asesora) las coyunturas y la diplomacia son importantes para la participación en asuntos como el

⁷² Entrevista virtual con Alejandro Solano, 15 de junio de 2021.

⁷³ Entrevista virtual con Manuel González, 10 de junio de 2021.

⁷⁴ Entrevista virtual con Rodolfo Solano, 17 de junio de 2021.

⁷⁵ Entrevista virtual con Jorge Torres, 24 de junio de 2021.

⁷⁶ Entrevista virtual con Maribel Artavia, 24 de junio de 2021.

⁷⁷ Entrevista virtual con Mario Marín, 01 de julio de 2021.

⁷⁸ Entrevista virtual con Harrieth Corrales, 01 de julio de 2021.

narcotráfico y los conflictos internacionales (como el caso de Nicaragua). El tipo de interacciones se inclina, de acuerdo con lo mencionado por las personas entrevistadas hacia las comisiones sobre temas de seguridad

Se identificaron diferencias entre lo mencionado por Corrales y Marín. Como directora del Departamento de Relaciones Internacionales y asesor respectivamente, ambos insisten en la función de ayudar al MREC más que a la autonomía del departamento. En cuanto a proyectos se refiere, se inclinan más a participar individualmente en proyectos sobre los siguientes temas: comisiones contra las amenazas a la seguridad nacional, regionalismo, terrorismo, crimen organizado transnacional (desde lo estratégico) y el cambio climático (junto con la pandemia).

La DIS presenta limitaciones porque durante las entrevistas no se pudo extraer con claridad ideas determinantes relacionadas conceptualmente con los mecanismos institucionales. Lo que se descubre es que el trabajo conjunto en proyectos y capacitaciones sobre temas de seguridad, sobre todo con el MSP, deriva de su naturaleza para el manejo de la información, lo cual le da cierta importancia (reforzado por las respuestas de las entrevistas) para formar parte de los procesos, normas y reglamentos dictaminados a nivel nacional o internacional. Las interacciones de la DIS con el MREC se reducen a los actos protocolarios, debido a la presencia de las personas funcionarias dentro de los foros internacionales.

Tomando en cuenta los efectos para la interinstitucionalidad como tal, para el caso del MSP, Luis Ángel Calvo determina que su departamento no tiene funciones relevantes sobre temas de seguridad y política exterior, aludiendo a que los temas prioritarios son abarcados por los jefes de las instituciones. Para Luis Carlos Castillo, hay dos cuestiones a tomar en cuenta: las funciones colectivas dada su posición como viceministro operativo y las que respectan al trabajo interinstitucional. En el primer caso deriva de su autonomía y el segundo de la coordinación entre los departamentos bajo su responsabilidad y las comisiones creadas entre instituciones. Lo anterior se considera como un mecanismo político para establecer funciones colectivas tanto dentro como fuera del MSP.

Con el MREC, es necesario tomar en consideración la importancia de los instrumentos internacionales para configurar las funciones colectivas que lo caracterizan. Alejandro Solano defiende que dichas herramientas ayudan en temas como la lucha contra la corrupción y el tráfico

de drogas, sobre todo por la participación del MSP; también declara que con la DIS, salvo en algunas cumbres internacionales, han ejercido trabajo conjunto.

Rodolfo Solano y Manuel González están de acuerdo que todo lo concerniente a los tratados internacionales significa una función particular de la institución, haciendo la misma salvedad basada en las coyunturas en seguridad y política exterior. El CPSN ha sido otro factor que ha le ha dado al MREC mayor peso sobre las funciones que dirime, y como ello no afecta considerablemente la relación entre seguridad y política exterior, cuentan con una cuota de influencia suficiente en la definición de las agendas temáticas y su respectiva formulación. Lo anterior se fundamenta con base en cómo ha sido la experiencia de los dos (ex)cancilleres.

Basados en la interinstitucionalidad desde lo interno, Corrales y Marín aseguran una relación con el departamento de desarme (del MSP) donde se trabajan proyectos contra el terrorismo, el comercio de armas, el plan de implementación nacional para la seguridad físico-nuclear y más recientemente en temas de armas autónomas letales. A escala regional (multilateral), hay funciones colectivas que se apegan al trabajo conjunto del SICA y la OEA, tales como la seguridad nacional y narcotráfico. Sin embargo, lo anterior no define una serie de funciones colectivas determinantes para los temas de seguridad y la formulación de la política exterior, porque la agenda por la cual se establecen interacciones se inclina en favor de actos protocolarios y capacitación, no por proyectos de carácter ejecutivo.

Se encuentran tres efectos que causan los distintos mecanismos institucionales para con la interinstitucionalidad: un fortalecimiento institucional como punto común en las interacciones del MSP-MREC-DIS, salvo en el caso de la DIS porque existen limitaciones por su naturaleza y por las respuestas dadas por las personas consultadas; la jerarquía y las comisiones son vías de comunicación basadas en temas como la seguridad principalmente, pero también para la política exterior; la formalidad y la informalidad de las interacciones se decanta en favor de la primera, por lo que las relaciones informales según la percepción de las personas entrevistadas más que por las acciones documentadas.

En resumen, las redes interinstitucionales se definen por acciones relacionadas a la cooperación internacional enfocada en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, pero a su vez las acciones conjuntas (en temas de seguridad y política exterior), las reuniones con autoridades extranjeras y actos protocolarios tienen un peso importante dentro de la interinstitucionalidad. Este

tipo de interacciones tiene un impacto sobre los actores que interactúan, sea por la vía de comunicación jerárquica o por las comisiones.

4.4 Posibles fluctuaciones en las redes políticas: entre la buena comunicación y la resiliencia al cambio de gobierno.

Las redes políticas se estructuran mediante las constituciones o las instituciones políticas, las estructuras estatales, intereses de los grupos relacionados al Estado y las contingencias (Immergut, 1998; p. 18). Son el resultado de las interacciones formales e informales, ya que el impacto de las coaliciones y la cohesión que mantengan las instituciones estatales entre sí junto con otros actores como legisladores, grupos organizados, electorados y judiciales (re)configura tanto la estructura estatal desde la política pública hasta el producto de esta hacia el exterior.

Las redes políticas, en este caso, son de carácter fluctuante: una comunicación rápida, buena y eficaz; la información llena de vacíos interactivos y una resistencia ante la estabilidad de las interacciones durante cada cambio de gobierno. Los tres elementos anteriores definen cómo interactúan las tres instituciones estudiadas, donde se denotan impactos considerables, sean del tipo político/institucional o el factor humano para con la interinstitucionalidad.

Como se demostró en el capítulo 2, la relación DIS-MREC-MSP es una entre instituciones con asimetrías importantes entre sí, especialmente cuando se habla de la disponibilidad de recursos (financieros, recursos humanos y técnicos). Cada institución enfrenta limitaciones y desafíos que obedecen a sus características particulares, condición que tiene un impacto sobre las limitaciones y desafíos que se presentan cuando estas vienen a trabajar de forma conjunta.

Al consultar el criterio de funcionarios de las tres instituciones, se logra evidenciar que estos identifican problemas particulares como problemas que repercuten en lo colectivo. Desde la DIS, los funcionarios identifican la falta de conocimiento sobre el trabajo de inteligencia y la poca popularidad de la institución llega a tener un impacto negativo a la hora de coordinar con las otras instituciones: “la credibilidad en la inteligencia estratégica es un desafío fundamental para la toma de decisiones”. Por otro lado, la falta de profesionalización del personal se considera desde el MREC y el MSP como desafíos internos que perjudican el trabajo colectivo.

Ahora bien, funcionarios de las tres instituciones apuntan a tres grandes problemas que se dan de forma general:

- Canales de comunicación claros, estables y permanentes: en las entrevistas realizadas se habla de la necesidad de tener una comunicación inmediata, exenta de barreras para tener un acceso lo antes posible con las contrapartes de las otras instituciones. Sin embargo, algunos factores coyunturales han mejorado la fluidez y la eficacia de las comunicaciones entre las tres instituciones. Luis Castillo (2021) hace referencia a que la pandemia, a pesar de ser un desafío, ha mejorado la fluidez y los canales de comunicación, sobre todo en redes como WhatsApp que ha hecho más sencillo el estar en contacto constante.
- Distribución de la información: un reto es “el acceso, administración y priorización de la información compartida para aprovecharla inteligentemente para la toma oportuna de decisiones”. En esta materia, es importante también superar aquellos “celos” personales o institucionales al compartir información. Manuel González (2021) menciona que una de las carencias del vínculo entre MREC Y DIS fue que toda la información reportada por la segunda se dirigía solo al presidente y no a los jefes.
- Resiliencia al cambio de gobierno: la institucionalidad debe ser resistente a los cambios de administración de cada cuatro años. Asimismo, las relaciones interinstitucionales han de tener solidez ante el cambio de jefes. Esto último debido a que se apunta que la efectividad en la coordinación “depende mucho de las personalidades y del liderazgo”, de lo cual deben de tener mayor independencia las instituciones. Una de sus consecuencias es que la falta de la credibilidad en la inteligencia estratégica es un desafío fundamental para la toma de decisiones (Corrales y Marín, 2021).

En cuanto a limitaciones y oportunidades específicas se refiere, la DIS hace referencia a que los procesos institucionales al ser presenciales en el pasado y debido a la coyuntura actual con la virtualidad, han facilitado los procesos para ampliar la cooperación entre instituciones. La tecnología ha ayudado a agilizar la comunicación entre los funcionarios. Reforzar el tema de las comisiones entre las tres instituciones y sus departamentos es relevante para un funcionamiento interinstitucional más óptimo (Corrales y Marín, 2021). Además, se explican que las relaciones (MREC-MSP-DIS) son buenas, pero si falta un poco más de nivel, sobre todo en poner atención en la importancia de la inteligencia (en referencia a Cancillería). Con el MSP nuestra relación es más permanente, de trabajo diario, así que la comunicación es constante.

La situación del MREC, según Manuel González (2021) es que “en un país con poco recurso humano y poco recurso económico, donde cualquier cinco que se destine a algo, si no está bien programado, usualmente no tiene ningún impacto y no soluciona nada. Es un acierto cuando las cosas se coordinan y la gente se habla y cuando pueden tener una relación fluida, respetuosa y de confianza entre sí. Esto no se puede obligar por medio de un decreto o una ley, depende mucho de las personalidades y del liderazgo, y aquí me refiero al liderazgo e instrucciones del presidente. Un acierto que hubo fue esa fluidez y confianza en ese momento.” El trabajo en una profesionalización del personal diplomático es otro de los desafíos que se pueden convertir en una oportunidad para mejorar las relaciones con el MSP y la DIS (R. Solano, 2021).

El MSP no está exento de desafíos de acuerdo con lo descrito por Luis Castillo (2021): “Estamos en un proceso de evolución y las instancias policiales se están profesionalizando. Sin embargo, a veces se presenta un recelo en cuanto a compartir la información. El trabajo policial en general debe de ser integral. Por otro lado, la coordinación y la comunicación es muy buena y que se mantiene en las instituciones, de ahí que la confianza haya sido fundamental para operar y tener resultados integrales en temas de seguridad.” De lo anterior la prioridad de que todo pase estrictamente por el MREC para evitar inconvenientes en materia de política exterior, esto puede llevar a un fortalecimiento de la coordinación entre instituciones (Calvo, 2021).

Desde una perspectiva general y al mismo tiempo particular, las tres instituciones fortalecen sus relaciones interinstitucionales en cuanto el rol que implementan cada una (estrategia, dirección y información) y el reconocimiento recíproco respecto al cumplimiento de las funciones que realizan. Quiere decir que todo trabajo conjunto a nivel de jerarcas, departamentos o comisiones se construye a través de las funciones orgánicas que les caracteriza.

El índice de transparencia del sector público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) muestra en sus últimas seis ediciones resultados que se alinean con lo antes expuesto de problemas generales. En el gráfico 4.5 se observa como la dimensión sobre datos abiertos se ha mantenido constantemente por debajo del promedio anual en los tres casos -con especial atención en el caso del MREC-. Un segundo tema rezagado por las tres instituciones es el de participación ciudadana. Se toman los resultados del MP como referencia para la DIS, sin embargo, los resultados de las dimensiones del índice llegan a complementarse a lo declarado en

entrevistas sobre los conflictos en la transparencia de la DIS ante la ciudadanía e instituciones públicas.

Gráfico 4.4 Puntajes obtenidos en el IGI y el ITSP, por año y según institución

a) IGI

Año	IGI	P	F	CI	C	Pr	TI	SU	RH
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto									
2019	88	81,3	0	83,3	100	100	87,5	92,3	76,9
2018	64,6	81,3	-	66,7	61,5	80	43,8	61,5	61,5
2017	86	87,5	0	100	100	100	37,5	84,6	100
2016	84,7	75	-	93,8	92,3	100	50	92,3	100
2015	83,7	81,3	0	93,8	92,3	100	56,3	76,9	92,3
Ministerio de Seguridad Pública									
2019	91,2	100	0	89,5	100	100	100	61,5	84,6
2018	78,4	56,3	-	84,2	100	91,7	81,3	84,6	53,8
2017	88,1	43,8	0	94,4	100	100	100	84,6	100
2016	94,9	87,5	-	100	100	100	100	76,9	100
2015	80,4	68,8	0	93,8	76,9	91,7	87,5	76,9	69,2
Ministerio de la Presidencia									
2019	83,7	87,5	0	88,2	69,2	91,7	93,8	20	92,3
2018	86,5	87,5	-	83,3	100	100	93,8	37,5	84,6
2017	93,1	87,5	0	94,7	100	100	100	69,2	100
2016	90,9	81,3	-	94,1	100	100	100	69,2	92,3
2015	83	75	0	88,2	100	83,3	93,8	69,2	69,2

b) ITSP^{b/}

Año	ITSP	AI	RC	PC	DA
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto					
2020	50,89523	85,39728	54,1983	18,3525	28,5759
2019	56,63	88,48	58,92	31,85	28,58
2018	40,29	79,25	32,32	16,83	15,37
2017	34,49	58,12	20,96	30,31	19,31
2016	26,69	57,18	15,82	14,01	6,6
2015	38,64	68,23	46,58	8,77	12,87
Ministerio de Seguridad Pública					
2020	92,12	96,14	92,58	90,67	85,43
2019	95,34	97,51	100	100	73,86
2018	76,9	95,23	86,07	37,53	88,09
2017	64,5	87,91	65,57	49,88	38,95
2016	36,78	60,56	22,99	39,48	10,11
2015	36,06	53,63	36,37	25,97	16,41
Ministerio de la Presidencia					
2020	45,7	65,5	49,5	27,3	28,6
2019	61,2	76,5	62,1	27,2	85,4
2018	63,4	91,5	48,3	49,7	58,0
2017	65,0	81,1	57,9	37,9	91,6
2016	26,0	36,9	9,0	39,5	14,2
2015	16,4	17,1	1,6	42,5	0,1

a/ P: planificación; F: financiero; CI: control interno; C: contrataciones; P: presupuesto; TI: tecnologías de la información; SU: servicio al usuario; RH: recursos humanos.

b/ AI: acceso a la información; RC: rendición de cuentas; PC: participación ciudadana; DA: datos abiertos.

Fuente: DHR (varios años); CGR (varios años).

Lo que debilita la interinstitucionalidad en términos generales es la ambivalente confianza de las relaciones y la comunicación a niveles interpersonales entre jerarcas. Dicho argumento genera como consecuencia que alguna de las instituciones, como el caso de la DIS, dispongan de su información solo para la autoridad máxima del gobierno, lo cual no es bien recibido por los jerarcas del MREC y el MSP; valga decir que no hay claridad respecto a si lo anterior apela a una cuestión jurídica o es debido a las relaciones interpersonales, ya que la primera no fue mencionada directamente por las personas entrevistadas, mientras que la segunda, a pesar de los detalles, tiene una connotación interpretativa y no objetiva

Como debilidades particulares, tanto el MREC como el MSP sufren de una carencia estructural y financiera al no estar su personal profesionalizado según las necesidades coyunturales/estratégicas en temas de política exterior y seguridad. Lo anterior hace que la coordinación sea de menor impacto o con resultados deficientes al momento del trabajo conjunto entre comisiones o departamentos de las tres instituciones, tomando en cuenta que el CPSN, de carácter deliberativo entre jerarcas, sea interpretado como el de máxima (o hasta única) importancia en términos de interinstitucionalidad.

A nivel de la DIS su mayor falencia radica en la marginalidad de la institución respecto a la idea de inteligencia por la cual fue creado. Al ser reconocido su factor informativo no significa que todo lo que corresponde a la inteligencia es tomado en cuenta por el MREC y el MSP (ambos acaparan sus propios departamentos de inteligencia). Además, su confidencialidad resulta paradójica debido a que, por un lado, se reserva la información recopilada para uso exclusivo del Estado, pero por otro no siempre llega de primera mano a los y las jerarcas encargados con los que comparte funciones de seguridad y política exterior.

En resumen, en lo que concierne a las redes políticas, la comunicación juega un papel de fortaleza/debilidad para con la interinstitucionalidad del MREC-MSP-DIS en temas de seguridad para la formulación de una política exterior costarricense; primero por el tipo de relaciones interpersonales entre jerarcas; segundo por factores coyunturales como la pandemia que han cambiado el modo de comunicarse.

La distribución de la información presenta contradicciones que debilitan la interinstitucionalidad, esto debido a un reconocimiento a medias de la DIS por parte del MREC y

el MSP, que solo se enfoca en el compartir la información y no en otras aptitudes por las cuales la institución fue nombrada como inteligencia y seguridad. Si lo distribuido llega solo a una fuente la cual es el presidente y no a las instituciones competentes en temas de seguridad y política exterior significa que no hay una confianza que les permita establecer redes políticas más estrechas. Se interpreta que es la falta de confianza por parte de la DIS, más que una cuestión innata o jurídica, la que debilita el trabajo interinstitucional.

La resiliencia al cambio de gobierno es más consecuencia de la comunicación y distribución de la información que de la misma causa. Sin embargo, es importante mencionar que una debilidad de la teoría del institucionalismo histórico en la praxis es que se rompe la permanencia en el tiempo de la interinstitucionalidad, ya que, en términos generales, no se siguen muchos de los trabajos conjuntos, sino que se estancan o se formulan totalmente nuevos. Esto supone un desafío para la seguridad y su formulación en la política exterior.

En conclusión los efectos más notorios sobre la interinstitucionalidad son, en primer lugar, la fluctuación de las redes políticas porque generalmente son redefinidas a partir de cada cambio de gobierno. En consecuencia, resulta ser una red incompleta donde solo se trabaja la seguridad nacional desde la cooperación internacional, la cual es bien valorada, pero las personas funcionarias de las instituciones no consideran que sea una verdadera armonización de los campos de la seguridad nacional y la política exterior. No es lo mismo definir una agenda común a su interacción prolongada en el tiempo, porque fuera del plano puramente político/institucional están las relaciones humanas, las cuales generan ambivalencia en cuanto al fortalecimiento o debilidad para las redes políticas.

Capítulo 5

Conclusiones

5.1 Introducción

Con el propósito de conocer la interinstitucionalidad de las instituciones rectoras en materia de seguridad en el marco de la política exterior costarricense, se ha planteado como pregunta general: ¿cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en torno a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense? Esta pregunta se alimenta de cuatro preguntas específicas: 1. ¿Cuál es la relación conceptual entre la teoría del institucionalismo histórico y las variables de la investigación: intereses, legitimidad, mecanismos institucionales y redes políticas?; 2. ¿Cuáles son las características institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional que permiten entender sus capacidades y limitaciones dentro del proceso interinstitucional?; 3. ¿Cómo se compone la agenda temática que condiciona cómo se relacionan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional respecto a la formulación de la seguridad nacional como parte de la política pública y exterior costarricense?; y, 4. ¿Cuáles son los efectos de la interrelación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en la formulación de la política de seguridad de la política pública y exterior costarricense? Este capítulo da respuesta a las preguntas específicas, luego responde la pregunta general de investigación, continúa abordando algunas posibles líneas de investigación que se pueden desprender del estudio y concluye con algunas recomendaciones al respecto. En las respuestas a la pregunta general, se toman en referencia las cuatro variables de investigación.

Entre las fuentes utilizadas para el desarrollo del trabajo se destaca evidencia documental, decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas personal. Es importante aclarar que se entrevistaron a personas funcionarias y exfuncionarias de las instituciones estudiadas, por tanto, la evidencia expuesta se limita y debe entenderse en el marco de la información recogida durante las sesiones de entrevista. Por esta razón, se llegaron a estas conclusiones a partir de lo manifestado por estas personas y deben entenderse en este contexto.

5.2 Respuestas a las preguntas específicas

A partir de la primera pregunta específica se definen las cuatro variables de investigación a ser exploradas a lo largo del trabajo, se trata de tres variables independientes: intereses, legitimidad y mecanismos institucionales; y una variable dependiente: redes políticas. Además, se puntualiza en las herramientas que ofrece el institucionalismo histórico en el análisis de los actores seleccionados y en las características de su interrelación.

Respecto a la segunda pregunta específica se da respuesta a la caracterización de los actores a partir de cinco áreas temáticas definidas con base en información disponible: composición jurídica, funciones, estructura, objetivos y financiamiento. Al conocer estos aspectos se pretende entender no solo las características individuales de cada institución, sino tener un primer punto de referencia sobre diferencias y semejanzas entre ellas como marco para entender la cercanía o lejanía entre las mismas.

En la composición jurídica se encuentra que desde la organización sectorial y los consejos presidenciales la norma ha sido trabajar de manera aislada. Solo en una de las últimas cuatro administraciones integran las tres instituciones un mismo consejo presidencial, en cambio, no ha ocurrido esto en el caso de los sectores de gobierno para el mismo período.

Como parte del análisis de las funciones se abordaron las fortalezas y debilidades en la gestión institucional de los actores a partir de dos estudios anuales: el ITSP de la CGR y el IGI de la DHR. Se identificaron debilidades en dos líneas, principalmente. La primera es en relación de las instituciones con los usuarios y/o ciudadanía, dadas las bajas puntuaciones del servicio al usuario mostrado en el IGI y las debilidades en los mecanismos de participación ciudadana existentes del ITSP. Una segunda línea es respecto a lo apuntado en la línea de rendición de cuentas del ITSP, donde existe un vacío sobre las finanzas de estos entes y en el diseño y cumplimiento de los planes.

En los objetivos planteados en los planes nacionales de desarrollo de las últimas cinco administraciones se identifica la inexistencia de un reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo de la importancia que los tres actores trabajen de manera conjunta, al mismo tiempo que no se identifica articulación alguna entre las instituciones en materia de seguridad nacional o política exterior. Esta desconexión entre las acciones planteadas y las responsabilidades compartidas para la interinstitucionalidad es posible de plantear a causa de que las instituciones prácticamente no coinciden en ninguna de las áreas de intervención.

Por otro lado, en cuanto se refiere a estructuras organizativas, se pueden definir como asimétricas, notando la importante disposición de personal entre instituciones; y a nivel jerárquico inestables, debido al constante cambio de los jerarcas en últimas administraciones, y excluyentes, notando la baja participación de mujeres en puestos jerárquicos y la poca permanencia de estas en el puesto (es de destacar el caso de la DIS, donde en los últimos veinte años solo ha sido liderada por hombres).

Esta misma asimetría se observa en el financiamiento, lo cual obedece al tamaño que posee cada institución en relación con la disponibilidad de recursos humanos y materiales. Además de esto, a partir de un análisis cualitativo realizado a los informes anuales de evaluación, se encontró una baja coincidencia de las instituciones en las acciones descritas entre los años 2010 al 2020.

Con el objeto de responder la tercera pregunta específica, se exploraron las interacciones entre las instituciones identificadas a partir de tres fuentes: decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas semiestructuradas. Se encontró una importante intensidad de interacciones en el flujo de la relación MREC-MSP, así demostrado en el análisis de contenido sobre las memorias institucionales y las evidencias recogidas en las entrevistas (donde destacan las interacciones por medio de las comisiones interinstitucionales). Sin embargo, cuando se tratan de las interacciones donde participa la DIS, tanto en la relación MREC-DIS y MSP-DIS, es difícil identificar estas en las fuentes utilizadas (decretos ejecutivos, memorias institucionales y entrevistas a funcionarios). Lo cual llega a afectar las interacciones de la interinstitucionalidad MREC-MSP-DIS, las cuales parecen darse principalmente desde un plano operativo y con una baja frecuencia.

Se encuentra un inconveniente en particular sobre el fortalecimiento institucional: el tipo de mecanismo utilizado con mayor frecuencia entre las tres instituciones debido a que la DIS, por su naturaleza como institución (poca documentación pública y el manejo discreto de la información) y los criterios de los y las entrevistados(as) se inclinan en favor de los actos protocolarios y las acciones conjuntas en forma de comisiones. Hay que aclarar que lo anterior no es un factor debilitante para la interinstitucionalidad, aunque si necesario de señalar como una posible mejora en cuanto a mecanismos institucionales se refiere.

Por último, para responder a la cuarta pregunta específica, en cuanto a la caracterización de la relación interinstitucional, desde los intereses institucionales, las respuestas obtenidas en las entrevistas evidencian a funcionarios críticos con la gestión del tándem seguridad nacional-política

exterior y al mismo tiempo realizan una muy buena valoración de sus contrapartes. Importante subrayar que todos los funcionarios admitieron que la seguridad nacional debe de estar inscrita dentro de la política exterior, donde difieren es respecto al éxito que ha tenido el país en lograr integrar ambos ámbitos.

5.3 Respuestas a la pregunta general

Entre los principales hallazgos, respondiendo al objetivo general desde el análisis de variables, los intereses institucionales evidencian que las personas entrevistadas fueron críticas con la gestión de la seguridad nacional y la política exterior, pero que no impactó al momento de dar una valoración positiva alrededor de los esfuerzos generados en conjunto. Es importante subrayar que las personas funcionarias admitieron que la seguridad nacional debe de estar inscrita dentro de la política exterior, por lo que la interinstitucionalidad no responde en su totalidad a una gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense. Sin embargo, las personas entrevistadas declararon que el concepto de seguridad nacional está poco desarrollado, lo cual se dificulta a la hora de su desarrollo como parte de la política exterior costarricense.

La legitimidad institucional se podría denominar como asimétrica. Esto no solo debido a las capacidades en términos de disposición de personal, recursos financieros y tecnológicos, sino también a la limitación del proceso interinstitucional para la DIS, el cual ha sido valorado por los mismos como positivo, con el vacío de un reconocimiento explícito del MREC o del MSP. Como consecuencia, la sociedad civil y el Estado no dan crédito en favor de una legitimidad sólida, lo cual ha estado acompañado por intentos de reformar la constitución con múltiples proyectos de ley para suprimir a la DIS, debido a que su utilidad institucional es difusa para ser una entidad responsable en los asuntos de seguridad. Aquí la interinstitucionalidad no es abordada en un nivel equilibrado, por lo que seguridad y política exterior son temas excluyentes.

Los mecanismos institucionales responden a un fortalecimiento interinstitucional debido a la versatilidad entre el tipo de interacción y las vías por las cuales se comunican el MREC-MSP-DIS. El fortalecimiento de las capacidades institucionales es la razón fundamental por la que operan en conjunto, sean sus relaciones de carácter jerárquico o por comisiones. La formalidad de dichas interacciones va desde los decretos ejecutivos, pasando por acciones conjuntas concretas y la creación de proyectos en seguridad o política exterior bajo comisiones, todo respaldado por los

criterios de las personas entrevistadas. Esta variable demuestra con mayor certeza la existencia de una gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior.

Valga decir que las interacciones institucionales jerárquicas o por comisiones no cuentan con los mismos efectos para con la interinstitucionalidad. Si se incluye el elemento deliberativo u operativo como prioridad, son los jefes de cada institución lo que se encargan exclusivamente de ello, tal es el ejemplo aplicado al CPSN. Las comisiones trabajan bajo temas específicos, como lo pueden ser la lucha contra el narcotráfico o el uso ilegal de armas, con la diferencia de que son los actos protocolarios y de capacitación de personal lo que se extrajo durante las entrevistas como parte de las razones por las que se crean.

Las redes políticas son fluctuantes, donde la fortaleza principal radica en la comunicación fluida y eficaz, pero problemas para el compartimiento de información y resiliencia al cambio de gobierno como debilidades específicas. En términos puramente institucionales, las redes políticas poseen componentes estratégicos, de dirección e información capaces de fortalecer la interinstitucionalidad, pero las relaciones interpersonales entre los jefes de cada institución son el desafío de tipo humano que compromete las coaliciones estatales. Tomando en cuenta los hallazgos anteriores, se considera que dicha variable cuenta con el potencial para mejorar la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior.

La compilación documental en la investigación no tiene un peso determinante en favor de la pregunta general planteada, sobre todo porque apela a aspectos técnicos y no a los procesos como tal. Las entrevistas logran solventar el vacío anterior, ya que las respuestas, fueran coincidentes o disímiles, se acercaron a responder la situación de las tres instituciones respecto a la gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense. Por eso la valoración del apartado basada en las variables de investigación no solamente hace una relación teórica/conceptual, sino también se complementa con los criterios de las personas entrevistadas.

En síntesis, si se apela a valorar cómo las cuatro variables de investigación responden al objetivo general, los mecanismos institucionales cuentan con los argumentos teóricos y ejemplos concretos obtenidos en la revisión documental/entrevistas para aseverar que en ese aspecto si existe una gestión y formulación de la seguridad nacional como parte de la política exterior costarricense. Los intereses y las redes políticas, si bien no son débiles del todo, tampoco son lo suficientemente sólidas como para asegurar la idea anterior, pero cuentan con el potencial para mejorar la

interinstitucionalidad. La legitimación es la variable que presenta mayores desafíos y complejidades, porque las desigualdades entre las tres instituciones generan consecuencias que debilitan las posibilidades de un trabajo conjunto que sea reconocido por la sociedad civil y el gobierno.

5.4 Recomendaciones

- Es necesario valorar la representación de las tres instituciones en otras instancias aparte del CPSN para alcanzar mayor coordinación en otros niveles de las estructuras jerárquicas. A partir de las entrevistas se emitieron criterios haciendo notar la necesidad de integrar comisiones interinstitucionales, ya que actualmente no hay ninguna comisión donde agrupe la representación de los tres actores.
- Es oportuno mejorar los portales en línea para asegurar mayor transparencia y mejor disponibilidad de los recursos elaborados por las instituciones y son de acceso público. Esto con especial énfasis sobre las memorias institucionales, las cuales son emitidas anualmente, sin embargo, el histórico de memorias por institucional se encuentra de manera parcial en los sitios web de las instituciones y el sitio web de la Asamblea Legislativa realiza un intento por agruparlos, pero de forma insuficiente.
- Es pertinente evaluar la visión estatal respecto a la coordinación interinstitucional, esto debido a que más allá del CPSN, no existe una visión o reconocimiento de la importancia de que estas tres instituciones trabajen de forma coordinada. Por tanto, es recomendable valorar esta articulación desde la planificación del Estado por medio de los objetivos, acciones y metas planteadas dentro de los planes nacionales de desarrollo.
- El CPSN debe potenciarse como una instancia interinstitucional que da la posibilidad de unificar un concepto común de la seguridad nacional entre el MREC, MSP y la DIS.
- La planificación en temas de seguridad y política exterior precisan de abordarse no solo a través de coyunturas, sino también con proyectos a largo plazo para una mayor estabilidad del trabajo interinstitucional.
- Es importante poder facilitar los canales de contacto con información pública de la DIS. Si bien es cierto que su naturaleza apela a la discreción, documentos como las memorias institucionales deberían hacerse y ser para el acceso público. Lo anterior se debe a que se presentaron dificultades académicas que derivan en una debilidad para con la institución.

5.5 Sugerencias para la agenda de próximas líneas de investigación

- Profundizar en el análisis sobre las barreras de acceso de mujeres a puestos jerárquicos en las instituciones rectoras de la seguridad nacional, de forma que se tenga mayor claridad sobre las condiciones expuestas en este trabajo como es el bajo nombramiento de mujeres en estos cargos y la baja permanencia en ellos, de forma que permita tener mayor conocimiento sobre la gestión institucional actual.
- Estudiar con detalle las limitaciones de la DIS encontradas en el trabajo respecto a su legitimidad, entendida esta como el reconocimiento por parte de la sociedad civil.
- Analizar los perfiles de las personas que han llegado a dirigir la DIS, MREC y MSP, tomando en cuenta los énfasis dados a nivel institucional y nacional en materia de la política exterior costarricense y la seguridad nacional.
- Estudiar los vínculos institucionales del MREC con una perspectiva histórica, esto con el propósito de identificar el grado de cercanía de la institución con las demás y cómo se ha desarrollado a lo largo del tiempo.

Referencias Bibliográficas

- Alarcón, A. (2009). Propuesta de modernización y reforma del Estatuto del Servicio Exterior de la República de Costa Rica (tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales. Heredia, Costa Rica.
- Álvarez, R. (2010). Factores laborales que inician en la conciliación de la vida personal y laboral de las mujeres policías de la Unidad de Seguridad Interna del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.
- Araya, A, Loría, M y Vargas, M. (2013). Análisis de la seguridad interna y externa en Costa Rica su posición con respecto a la seguridad regional: condiciones de seguridad ciudadana, defensa y política exterior. Friedrich Ebert Stiftung América Central.
- Araya, J. (2016). Mejoramiento del proceso para el manejo de Recomendaciones de Auditoría en el Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias Exactas y Naturales. San José, Costa Rica.
- Araya, P. (2009). La mujer policía: contexto laboral e identidad (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Psicología. Heredia, Costa Rica.
- Arce, A. (2017). Acoso sexual en la Escuela Nacional de Policía del Ministerio de Seguridad Pública en su sede central durante el cuarto trimestre del 2016 (tesis de maestría). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades. San José, Costa Rica.
- Arce, M. (2010). Lineamientos para una política curricular: una propuesta para la Escuela Nacional de Policía (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Educativa. San José, Costa Rica.
- Baltodano, E. (2004). Análisis de factores que inciden en la práctica gerencial en el Sistema de Recurso Humanos del Ministerio de Seguridad Pública (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto de Estudios del Trabajo. Heredia, Costa Rica.
- Barrantes, J. (2018). Propuesta de una estrategia de diplomacia digital en Facebook para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica (tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Bermúdez, O. (1996). Diseño de un modelo de selección de personal para el cuerpo policial del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Psicología. San José, Costa Rica.
- Bolaños, R. (20 de agosto de 2021). Eduardo Trejos, exdirector de la DIS, sustituye a Ottón Solís como director ante el BCIE. *La Nación*.
- Calduch, R. (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional. Edit. CEURA. Madrid.
- Capoccia, G. (2016). The Oxford Handbook of Historical Institutionalism, Part II: Critical Junctures. Oxford University Press, United Kingdom.

- Cascante Segura, C. H., y Mata Argüello, N. C. (2018). Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 91-114. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.262>.
- Cascante, C. (2012). Entre la política exterior y la política interna. De la Proclama de la Neutralidad al Plan de Paz (1983-1989). *Revista electrónica de Historia* Vol. 13 #1 Febrero-Agosto 2012. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- Castillo, A. (1992). Reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Servicio Exterior) (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Cátedra de Derecho Internacional Público. San José, Costa Rica.
- Cerdas, J. (2016). Elaborar una propuesta de sistema de gestión de calidad para la Escuela Nacional de Policía que promueva el acceso a la información de la población beneficiaria (tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Chaves, P. (22-25 de mayo de 2001). *Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica*. Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2001, Washington D.C.
- Chinchilla, S. (9 de mayo de 2018). Embajador en Managua estudia qué enfoque le dará a la DIS. *La Nación*.
- Constitución Política [Const]. (1847). Costa Rica. Consultada el 1 de mayo de 2021. Recuperado de: <https://bit.ly/3dIFZAd>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica [Const]. (1844). Costa Rica. Consultada el 1 de mayo de 2021. Recuperado de: <https://bit.ly/32Ua5IU>.
- Contraloría General de la República. (2016). Memoria Anual 2015. <https://bit.ly/3rC9plX>.
- Contraloría General de la República. (2017). Memoria Anual 2016. <https://bit.ly/32Y9upz>.
- Contraloría General de la República. (2018). Memoria Anual 2017. <https://bit.ly/31uEIJL>.
- Contraloría General de la República. (2019). Memoria Anual 2018. <https://bit.ly/3pzwJ0Q>.
- Contraloría General de la República. (2020). Memoria Anual 2019. <https://bit.ly/3lG9RLZ>.
- Contraloría General de la República. (2021). Transparencia – Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:0>.
- Cortés, M. (2006). Manuales de procedimientos para el proceso financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Decreto ejecutivo 19.561. (1990). *Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Decreto ejecutivo 29.144. (2000). *Reglamento a la Ley del Servicio Nacional de Guardacostas*. Presidencia de la República, Ministerio de Gobernación y Policía, y Ministerio de Seguridad Pública.
- Decreto ejecutivo 32.522. (2005). *Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (Reglamenta la Dirección de Inteligencia y*

- Seguridad Nacional indicada en el artículo 13 de la Ley N° 7410*). Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia.
- Decreto ejecutivo 33.151. (2006). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia.
- Decreto ejecutivo 34.582. (2008). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Decreto ejecutivo 36.024. (2010). *Creación de los Consejos Presidenciales*. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Decreto ejecutivo 36.366. (2010). *Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública*. Presidencia de la República y Ministerio de Seguridad Pública.
- Decreto ejecutivo 38.536. (2014). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Decreto ejecutivo 41.187. (2018). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*. Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2016). Informe Resultados 2015. <https://bit.ly/3IzWWFs>.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2017). Informe Resultados 2016. <https://bit.ly/3otqIn3>.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2018). Informe Resultados 2017. <https://bit.ly/3y1IsJG>.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2019). Informe Resultados 2018. <https://bit.ly/31CmsZn>.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2020). Informe Resultados 2019. <https://bit.ly/3DqCsuR>.
- Defensoría de los Habitantes de la República (2021). Informe Resultados 2020. <https://bit.ly/2ZXBNTY>.
- Díaz, N. (28 de febrero de 2020). Otro proyecto de ley aspira a cerrar la DIS y redistribuir sus ¢3.188 millones a Seguridad. *Semanario Universidad*.
- Diermeier, D y Krehbiel, K. (2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics* 2003-15. DOI: 10.1177/0951629803015002645.
- Duarte, J. (1996). Análisis de los instrumentos aplicados en las distintas fases del proceso, por la Unidad de Capacitación de la Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y valoración (tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto de Estudios de Trabajo. Heredia, Costa Rica.

- Eubanks, J. (2007). Evaluación del inventario de las armas propiedad del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de magíster). Universidad de Costa Rica, Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Fioretos, O. (2011). Historical Institutionalism in International Relations. *International Organization*, Spring 2011, Vol. 65, No. 2 (Spring 2011), pp. 367-399. Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation.
- Fioretos, O. (2017). *International Politics and Institutions in Time, Part I: Institutions and Time in International Relations* (3-38). Oxford University Press, United Kingdom.
- Fioretos, O; Falleti, T. y Sheingate, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press, United Kingdom.
- García de Benedictis, A. (1989). Los procesos técnicos en archivos: la clasificación, la ordenación y la selección documental, análisis de un caso, colección documental del Ministerio de Relaciones Exteriores (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia y Geografía. San José, Costa Rica.
- Given, L. (2008). *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods Volumes 1 and 2*. SAGE Publications, Inc. London, United Kingdom.
- González, E. (1999). Análisis del proceso de reclutamiento y selección para el personal de policía del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.
- Hall, P y Taylor, R. (1996). Political science and the new three institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, 936-937.
- Hall, P. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective en J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (p. 204-223). Cambridge University Press.
- Ikenberry, J. (2017). *International Politics and Institutions in Time, Part II: The Rise, Character and Evolution of International Order* (59-75). Oxford University Press, United Kingdom.
- Immergut, E. (1998). *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. *Politics & Society*. Sage Publications. Thousand Oaks, California, E.E.U.U. DOI: 10.1177/0032329298026001002.
- IN. (2013). *La Gaceta N° 211 del 1° de noviembre del 2013*. Recuperado el 1 de mayo de 2021, de <https://bit.ly/3IsStEy>.
- Jupille, J, Matti, W y Snidal D. (2017). *International Politics and Institutions in Time, Part II: Dynamics of Institutional Choice* (117-143). Oxford University Press, United Kingdom.
- Keohane, R. (2017). *International Politics and Institutions in Time, Part IV: Observations on the Promise and Pitfalls of Historical Institutionalism in International Relations* (321-336). Oxford University Press, United Kingdom.
- Krasner, S. (2017). *International Politics and Institutions in Time, Part II: The Persistence of State Sovereignty* (39-58). Oxford University Press, United Kingdom.
- Lamont, C. (2015). *Research Methods in International Relations*. SAGE Publications, Inc. London, United Kingdom.

- Ley 3008. (1962). *Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Ley 7410. (1994). *Ley General de Policía*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan, England.
- March, J y Olsen, J (2006). *The Oxford Handbook of Political Science, Part I Introduction: Elaborating the "New Institutionalism"*. Oxford University Press, United Kingdom.
- Méndez, M. (2012). *Modalidad del teletrabajo en el Departamento de Salud Ocupacional del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura)*. Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.
- Méndez, M. (2015). *Poder suave, poder duro y poder inteligente. Una aproximación desde Costa Rica*. Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, Costa Rica. *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: nuevas perspectivas desde América Latina*.
- Ministerio de Hacienda. (2011). Ministerio de la Presidencia. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2010*.
- Ministerio de Hacienda. (2011). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2010*.
- Ministerio de Hacienda. (2011). Ministerio de Seguridad Pública. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2010*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). Ministerio de la Presidencia. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2011*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2011*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). Ministerio de Seguridad Pública. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2011*.
- Ministerio de Hacienda. (2013). Ministerio de la Presidencia. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2012*.
- Ministerio de Hacienda. (2013). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2012*.
- Ministerio de Hacienda. (2013). Ministerio de Seguridad Pública. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2012*.
- Ministerio de Hacienda. (2014). Ministerio de la Presidencia. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2014). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2014). Ministerio de Seguridad Pública. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2015). Ministerio de la Presidencia. *Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2014*.

Ministerio de Hacienda. (2015). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2014.

Ministerio de Hacienda. (2015). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2014.

Ministerio de Hacienda. (2016). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3rGQOoE>.

Ministerio de Hacienda. (2016). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2015.

Ministerio de Hacienda. (2016). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2015.

Ministerio de Hacienda. (2016). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2015.

Ministerio de Hacienda. (2017). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3EqK81w>.

Ministerio de Hacienda. (2017). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2016.

Ministerio de Hacienda. (2017). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2016.

Ministerio de Hacienda. (2017). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2016.

Ministerio de Hacienda. (2018). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3IpbgAi>.

Ministerio de Hacienda. (2018). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2017.

Ministerio de Hacienda. (2018). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2017.

Ministerio de Hacienda. (2018). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2017.

Ministerio de Hacienda. (2019). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3Gja9An>.

Ministerio de Hacienda. (2019). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2018.

Ministerio de Hacienda. (2019). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2018.

Ministerio de Hacienda. (2019). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2018.

Ministerio de Hacienda. (2020). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3otgmDT>.

Ministerio de Hacienda. (2020). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2019.

Ministerio de Hacienda. (2020). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2019.

Ministerio de Hacienda. (2020). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2019.

Ministerio de Hacienda. (2021). 1.1.1.1.202.000-Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/3pqy6Pi>.

Ministerio de Hacienda. (2021). Ministerio de la Presidencia. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020.

Ministerio de Hacienda. (2021). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020.

Ministerio de Hacienda. (2021). Ministerio de Seguridad Pública. Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020.

Ministerio de Hacienda. 2020. Ley de Presupuesto 2021. <https://www.hacienda.go.cr/contenido/16144-ley-de-presupuesto-2021>.

Ministerio de la Presidencia. (2015). Memoria Institucional 2014-2015.

Ministerio de la Presidencia. (2016). Memoria Institucional 2015-2016.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez. <https://bit.ly/3DvYVqi>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Manual de la Organización del Estado Costarricense*. Área de Modernización del Estado, Unidad de Estudios Especiales, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). MIDEPLAN-DM-OF-0690-2021 del 12 de julio del 2021.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). MIDEPLAN-DM-OF-0898-2021 del 20 de setiembre del 2021.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2021). Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Recuperado el 1 de mayo de 2021, de <https://www.rree.go.cr/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). Memoria Institucional 2010-2011.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). Memoria Institucional 2011-2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Memoria Institucional 2012-2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Memoria Institucional 2014-2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Memoria Institucional 2015-2016.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Memoria Institucional 2016-2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Memoria Institucional 2017-2018.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Memoria Institucional 2018-2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020). Memoria Institucional 2019-2020.
- Ministerio de Seguridad Pública. (14 de abril de 2014). Celso Gamboa asumirá ministerio de Seguridad Pública. *Comunicado de prensa N° CP-240-2014*.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2012). Memoria Institucional 2011-2012.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2013). Memoria Institucional 2012-2013.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2014). Memoria Institucional 2013-2014.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2015). Memoria Institucional 2014-2015.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2016). Memoria Institucional 2015-2016.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2017). Memoria Institucional 2016-2017.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2018). Memoria Institucional 2017-2018.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2019). Memoria Institucional 2018-2019.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2020). Memoria Institucional 2019-2020.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2021). Sitio web del Ministerio de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de mayo de 2021, de <https://www.seguridadpublica.go.cr/>.
- Montero, A. (2016). Análisis y mejoras al sistema de control interno aplicado en la gestión estratégica de las Misiones de Costa Rica en el exterior (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.
- Montero, S. (8 de mayo de 2014). Mariano Figueres es parte de gabinete Solís. *La República*.
- Mora, C. y Retana, K. (31 de marzo del 2008). Berrocal deja Seguridad Pública. *La República*.
- Mora, P. (2011). Dinámica de los factores laborales que determinan la carga mental en policías que trabajan en la Delegación Cantonal de Nicoya (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales. San José, Costa Rica.
- MSP. (2013). *Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica*. Recuperado el 1 de mayo de 2021, de <https://bit.ly/3IH7kkV>.
- Murillo, Á. (17 de mayo de 2013). El escándalo del avión dudoso en Costa Rica tumba al máximo jerarca antidrogas. *El País*.
- Murillo, C. (2012). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. Revista Científica “General José María Córdoba”, Bogotá D.C. (Colombia) Sección Estudios militares. Vol 10, Núm 10, Año 2012.

- Núñez, E. (2006). Estudio del ambiente laboral de la Sección de Seguridad Interna del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Política (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto de Estudios del Trabajo. Heredia, Costa Rica.
- Núñez, V. (2014). Análisis de la valoración médico legal de los pacientes atendidos en la Sección de Clínica Médico Forense ante denuncias de lesiones por abuso de autoridad, por parte de oficiales del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica durante el año 2012 (tesis). Universidad de Costa Rica, Posgrado en Especialidades Médico Forense. San José, Costa Rica.
- Peters, G. (1999). Institutional theory in political science: the “new institutionalism”. Pinter. London and New York.
- Pierson, P. (2004). Politics in Time: history, institutions and social analysis. Princeton University Press, United States.
- Programa Estado de la Nación. (2020). *Base de datos de decretos ejecutivos*. <https://estadonacion.or.cr/base-datos/>.
- Proyecto Estado de la Región Centroamericana. (2013). *Base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica*. Recuperado el 20 de abril de 2021, de <https://estadonacion.or.cr/base-datos/>.
- Ramírez, S. (2003). Diseñar, desarrollar e implementar un sitio Web para la Policía de Control de Droga (P.C.D.), capaz de ofrecer información sobre el fenómeno de las drogas, que a la vez brinde a la sociedad costarricense una alternativa más, para denunciar el tráfico, consumo y venta de drogas en condiciones de confidencialidad y oportunidad (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Informática. Heredia, Costa Rica.
- Rixen, T y Viola L. (2016). Historical Institutionalism and International Relations, Part I, Introduction: Historical Institutionalism and International Relations: Towards Explaining Change and Stability in International Institutions (3-36). Oxford University Press, United Kingdom.
- Salas, R. (2011). El Modelo Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, como gestor de cambio en las dinámicas sociales relacionadas con la seguridad: aciertos y desaciertos (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica., Escuela de Sociología. Heredia, Costa Rica.
- Sanders, E. (2006). The Oxford Handbook of Political Science, Part II Approaches: Historical Institutionalism (39-55). Oxford University Press, United Kingdom.
- Sautu, R. et al. (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Scharpf, F. (1997). Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research. Westview Press a member of the Perseus Books Group, United States.
- Segura, E. (2000). Reorganización de la asociación de empleados y funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública (A.N.A.E.S.P.) (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.

- Sevilla, L. (2003). Análisis de la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y su efecto en la ejecución de la política exterior: 1995-2002 (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.
- Solano, A. (2019). Interpretación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la violencia de género como motivo para solicitar protección internacional bajo el estatuto de persona refugiada, de acuerdo con la normativa internacional y nacional (tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Solano, M. (2002). La transferencia de políticas en seguridad ciudadana: de la seguridad comunitaria a la policía de proximidad (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.
- Steinmo, S y Thelen, K. (1992). Structuring Politics: Historical Institutionalism in a Comparative Analysis. Cambridge University Press, United Kingdom.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve. Cambridge University Press. From: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.007>.
- Valerio, S. 2016. Una propuesta estratégica para potenciar y modernizar el departamento de asuntos internacionales de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en el marco del contexto internacional (tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales. Heredia, Costa Rica.
- Vargas, A. (2004). Papel inconcluso de la Cancillería en la formulación de la política comercial exterior (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Pública. San José, Costa Rica.
- Vargas, B. (2001). La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en materia de derechos humanos: alcances y limitaciones (1987-1998) (tesis de maestría). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales. Heredia, Costa Rica.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1. Universidad Tecnológica de Cd. Guzmán, Jalisco, México.
- Vargas, J. (2016). Análisis del desarrollo de la violencia de género, propiamente en las estructuras policiales del Ministerio de Seguridad Pública en el personal policía para el año 2016 (tesis de licenciatura). Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades. San José, Costa Rica.
- Walcott, K. (2011). Plan de gestión ambiental en el Servicio Vigilancia aérea del Ministerio de Seguridad Pública (tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Ciencias Ambientales. Heredia, Costa Rica.
- Zürn, M. (2016). Historical Institutionalism and International Relations. Part III: Historical Institutionalism and International Relation–Strange Bedfellows? (199-228). Oxford University Press, United Kingdom.

Anexos

Anexo 1. Guía de entrevista para personas funcionarias de la DIS

Datos generales:

Institución: _____.

Departamento: _____.

Nombre de la persona entrevistada: _____.

Puesto: _____.

Grado académico: _____.

Fecha de entrevista: _____.

Cantidad de funcionarios del departamento: _____.

Guía de preguntas:

1. ¿Considera usted que su departamento desempeña funciones de política exterior? De ser así, ¿cuáles son algunas de las funciones que considera más relevantes en estas materias?
2. ¿Cuáles son los mayores problemas que enfrenta usted o su departamento en el desempeño de estas funciones?
3. ¿Usted considera que la seguridad nacional está abarcada dentro del concepto de política exterior?, ¿por qué?
4. ¿Cuáles son los proyectos/programas críticos o de mayor relevancia para la seguridad nacional del Estado que usted o su departamento tienen a cargo?
5. De los proyectos y programas mencionados, ¿cuáles se desarrollan de forma conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Seguridad Pública?
6. Considerando la importancia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública, y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional trabajen conjuntamente, ¿cuál es su valoración de la coordinación que existe entre las tres instituciones?, ¿cuáles son los desafíos o limitaciones que tiene este trabajo de coordinación?, ¿cuáles son los principales aciertos de este trabajo de coordinación?
7. Considerando que las tres instituciones, incluyendo la institución a la que pertenece, forman parte del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades que identifica en el trabajo del consejo?
8. Refiriéndose particularmente al caso de trabajo que realiza en conjunto el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad, ¿de qué forma se realiza la coordinación entre las dos instituciones? Esto debido a que en la información analizada no es posible observar el trabajo de coordinación.

Preguntas de refuerzo

9. ¿La DIS dispone de información de acceso público tales como informes de cumplimiento, de gestión, rendición de cuentas o memorias?
10. Dentro de la estructura organizativa de la Dirección de Inteligencia y Seguridad, ¿existe un departamento que trabaja de manera homóloga y coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y/o el Ministerio de Seguridad Pública? De no ser así, ¿el trabajo coordinado se concentra a nivel jerárquico?

Anexo 2. Guía de entrevista para personas funcionarias del MREC

Datos generales:

Institución: _____.

Departamento: _____.

Nombre de la persona entrevistada: _____.

Puesto: _____.

Grado académico: _____.

Fecha de entrevista: _____.

Cantidad de funcionarios del departamento: _____.

Guía de preguntas:

1. ¿Considera usted que su departamento desempeña funciones de seguridad nacional? De ser así, ¿cuáles son algunas de las funciones que considera más relevantes en estas materias?
2. ¿Cuáles son los mayores problemas que enfrenta usted o su departamento en el desempeño de estas funciones?
3. ¿Usted considera que la seguridad nacional está abarcada dentro del concepto de política exterior?, ¿por qué?
4. ¿Cuáles son los proyectos/programas críticos o de mayor relevancia para la seguridad nacional del Estado que usted o su departamento tienen a cargo?
5. De los proyectos y programas mencionados, ¿cuáles se desarrollan de forma conjunta con el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad?
6. Considerando la importancia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública, y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional trabajen conjuntamente, ¿cuál es su valoración de la coordinación que existe entre las tres instituciones?, ¿cuáles son los desafíos o limitaciones que tiene este trabajo de coordinación?, ¿cuáles son los principales aciertos de este trabajo de coordinación?
7. Considerando que las tres instituciones, incluyendo la institución a la que pertenece, forman parte del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades que identifica en el trabajo del consejo?

Anexo 3. Guía de entrevista para personas funcionarias del MSP

Datos generales:

Institución: _____.

Departamento: _____.

Nombre de la persona entrevistada: _____.

Puesto: _____.

Fecha de entrevista: _____.

Cantidad de funcionarios del departamento: _____.

Guía de preguntas:

1. ¿Considera usted que su departamento desempeña funciones de política exterior? De ser así, ¿cuáles son algunas de las funciones que considera más relevantes en estas materias?
2. ¿Cuáles son los mayores problemas que enfrenta usted o su departamento en el desempeño de estas funciones?
3. ¿Usted considera que la seguridad nacional está abarcada dentro del concepto de política exterior?, ¿por qué?
4. ¿Cuáles son los proyectos/programas críticos o de mayor relevancia para la seguridad nacional del Estado que usted o su departamento tienen a cargo?
5. De los proyectos y programas mencionados, ¿cuáles se desarrollan de forma conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Dirección de Inteligencia y Seguridad?
6. Considerando la importancia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública, y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional trabajen conjuntamente, ¿cuál es su valoración de la coordinación que existe entre las tres instituciones?, ¿cuáles son los desafíos o limitaciones que tiene este trabajo de coordinación?, ¿cuáles son los principales aciertos de este trabajo de coordinación?
7. Considerando que las tres instituciones, incluyendo la institución a la que pertenece, forman parte del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades que identifica en el trabajo del consejo?
8. Refiriéndose particularmente al caso de trabajo que realiza en conjunto el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección de Inteligencia y Seguridad, ¿de qué forma se realiza la coordinación entre las dos instituciones? Esto debido a que en la información analizada no es posible observar el trabajo de coordinación.

Anexo 4. Guía de entrevista para personas funcionarias de Presidencia

Datos generales:

Institución: _____.

Departamento: _____.

Nombre de la persona entrevistada: _____.

Puesto: _____.

Fecha de entrevista: _____.

Cantidad de funcionarios del departamento: _____.

Guía de preguntas:

1. ¿Usted considera que la seguridad nacional está abarcada dentro del concepto de política exterior?, ¿por qué?
2. ¿Qué elementos considera usted que determinan la buena integración de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Seguridad Pública, ¿y la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional?
 - a. Pregunta de refuerzo 1: ¿Considera que la buena relación de los jefes es un elemento que prima sobre los demás elementos?
 - b. Pregunta de refuerzo 2: ¿Considera que es mejor que las tres instituciones construyan sus propias relaciones o si considera que la figura del presidente debe ser responsable de coordinar esa relación?
3. Considerando la importancia de que las tres instituciones trabajen conjuntamente, ¿cuál es su valoración de la coordinación que existe entre las tres instituciones?, ¿cuáles son los desafíos o limitaciones que tiene este trabajo de coordinación?, ¿cuáles son los principales aciertos de este trabajo de coordinación?
4. ¿Considera usted que la normativa existente fomenta la coordinación entre las tres instituciones?, ¿considera que esta normativa debe ser más específica para alcanzar una coordinación más efectiva?
5. Considerando que las tres instituciones forman parte del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades que identifica en el trabajo del consejo?
 - a. Pregunta de refuerzo 1: ¿Puede explicarnos por qué el nombre del Consejo Presidencial de Seguridad Pública ha sufrido constantes modificaciones en las últimas administraciones?