



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO PARA LA APROBACIÓN DE LA NORMA
TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO MÉDICO DE ABORTO IMPUNE VINCULADO
CON EL ARTÍCULO 121 DEL CÓDIGO PENAL EN COSTA RICA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSE PABLO MONTOYA CALVO

**PROFESOR GUÍA:
FELIPE ROSALES PLAZA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI**

**SANTIAGO DE CHILE
2021**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL
GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

POR: José Pablo Montoya Calvo

FECHA: Marzo 2021

PROFESOR GUÍA: Felipe Rosales Plaza

**ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO PARA LA APROBACIÓN DE LA NORMA
TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO MÉDICO DE ABORTO IMPUNE VINCULADO
CON EL ARTÍCULO 121 DEL CÓDIGO PENAL EN COSTA RICA**

La presente investigación analiza los elementos que determinaron la apertura de una ventana para la aprobación de la Norma Técnica para el procedimiento médico vinculado con el artículo 121 del Código Penal en Costa Rica. En este marco, el estudio analiza el proceso de configuración del problema público asociado al aborto terapéutico, identificando el proceso decisional por parte de las autoridades gubernamentales y las distintas alternativas de solución brindadas por diversos actores políticos y sociales.

Para tales efectos, se utilizó el esquema de análisis desarrollado por John Kingdon (1995) el cual se estructura sobre la base de tres corrientes independientes que al intersectarse, contribuyen a la apertura de una ventana de oportunidad para la elaboración de políticas públicas. En este marco, el modelo busca explicar ¿qué elementos permitieron la apertura de una ventana para la aprobación de la norma técnica que regula el aborto impune en Costa Rica durante el año 2019?

El proceso de recolección de información contempló la aplicación de entrevistas semi estructuradas a diversos actores involucrados en la temática del aborto impune. De este modo, la configuración de la muestra contribuye a identificar la postura de instituciones públicas, Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) y Organismos Internacionales. Paralelamente, se realiza un análisis de fuentes secundarias para fortalecer el análisis de las corrientes del esquema de investigación.

La importancia de la investigación radica en la comprensión de la forma en cómo se logró avanzar hacia la figura del aborto terapéutico de acuerdo a lo dispuesto por legislación costarricense desde 1970, pues permitió cerrar una brecha de casi 50 años que exponía la salud de las mujeres y atender la demanda de la ciudadanía para proteger los derechos de salud sexual y reproductiva, en torno a un tema que polarizó a la sociedad costarricense y decisores de política en Costa Rica.

Entre los principales hallazgos de la investigación se constató que antes del año 2019, la denuncia de ciudadanas costarricenses ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) influyó en la visibilización del problema público, movilizandando la corriente de problemas. Por otra parte, el proceso de negociación entre el Estado, las víctimas y la CIDH, promovió la formulación del documento técnico de la Norma Técnica, propio de la corriente de alternativas. No obstante, el elemento central asociado a la aprobación de la Norma Técnica durante el 2019 fue la disposición política del gobierno de Carlos Alvarado perteneciente al Partido Acción Ciudadana.

DEDICATORIA

A Jime, espero que puedas vivir el goce pleno de los derechos de las mujeres.

A las luchas pintadas de verde y morado en sus cuellos.

AGRADECIMIENTOS

La tesis es producto de un esfuerzo conjunto de muchas personas que participaron y apoyaron de distintas maneras.

A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) por el apoyo brindado durante todo el proceso.

Al equipo docente y administrativo del MGPP, al profesor guía por su constancia y orientación.

A las jefaturas del Ministerio de Salud por su anuencia para permitirme cursar la maestría.

A mis amistades, gracias por cada vivencia al lado de ustedes. Compañeros y compañeras de universidad, con quienes compartí alegremente muchísimos momentos. A pesar de la distancia los recuerdos perduran.

A mis padres, por el soporte durante este tiempo. A Jime por su paciente espera, cariño y comprensión.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION	1
2. ANTECEDENTES.....	4
2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	10
2.2 OBJETIVOS	10
3. MARCO DE REFERENCIA	11
3.1 EL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES	11
3.1.1 El origen de la corriente de problemas.....	11
A- Indicadores y estudios específicos	12
B- Concentración de acontecimientos relevantes.....	12
C- Retroalimentación de las políticas.....	12
3.1.2 La corriente de alternativas	13
A- Las comunidades de expertos	14
B- Ablandamiento	14
C- Criterios de selección de las ideas.....	14
3.1.3 La corriente de política.....	15
A- Clima político.....	15
B- Intereses organizados en torno a una política.....	16
C- Cambios en la administración	18
3.1.4 Ventana de oportunidad	18
3.2 LA VOLUNTAD POLÍTICA.....	19
4. MARCO METODOLÓGICO.....	22
4.1 TIPO DE ESTUDIO	22
4.2 RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.....	23
4.3 UNIDAD DE ANÁLISIS	24
4.4 MUESTRA	24
4.5 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	26
5. ANÁLISIS DE RESULTADOS	27
5.1 LA CONFIGURACION DEL PROBLEMA DEL ABORTO TERAPEUTICO.....	27
5.1.1 Deficiencias en la implementación	27

5.1.2	Causas de la deficiente implementación	28
5.1.3	Vacío e incumplimiento de compromisos de políticas públicas	29
5.1.4	Eventos que visibilizan la problemática.....	30
5.2	SOLUCIONES TECNICO POLÍTICAS	32
5.2.1	Contrastes en las visiones de solución	32
5.2.2	Proceso de concertación de la Norma Técnica.....	35
5.2.3	Recursos existentes para implementación de la Norma Técnica	36
5.3	CORRIENTE DE POLÍTICA	38
5.3.1	Ambiente político en torno a la Norma Técnica	38
5.3.2	Intereses y movilización de grupos organizados.....	44
5.3.3	Influencia de emprendedores de política pública.....	48
5.3.4	Cambios de administración	50
5.4	VENTANAS DE OPORTUNIDAD.....	51
5.4.1	Cierre de la primera ventana	52
5.4.2	Cierre de la segunda ventana.....	53
5.4.3	Apertura de la tercera ventana.....	54
6.	DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	56
6.1	EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA.....	56
6.2	EL PROCESO DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN	57
6.3	FACTORES POLÍTICOS ENTORNO A LA NORMA TÉCNICA	59
6.4	ALCANCES Y LIMITACIONES	62
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	65
8.	ANEXOS Y APÉNDICES.....	77
8.1	ANEXO 1: PAUTA DE ENTREVISTA A ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES	77

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Personas entrevistadas.....	25
Tabla 2: Categorías de análisis.....	26

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Línea de tiempo para la aprobación de la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal” en Costa Rica.....	5
---	---

1. INTRODUCCION

El aborto es considerado como la interrupción y finalización prematura del embarazo de forma natural o voluntaria. De acuerdo a Bernal (2013) puede clasificarse en dos tipos, el aborto espontáneo que se produce por causas naturales, y el aborto inducido de forma doméstica, química o quirúrgica. En este tipo de aborto se incluye el “terapéutico”, que obedece a razones netamente médicas para salvaguardar la salud física y/o psicológica de la madre.

Según el Instituto Guttmacher (2017) se estima que durante el periodo de 2010 al 2014 el 25% del total de embarazos culminó en un aborto, por lo que acontecieron alrededor de 56 millones de abortos inducidos por año en el mundo, mientras que el 6% del total de mujeres en edad reproductiva habita en alguno de los 26 países donde es completamente prohibido el aborto.

Además, solo el 37% de las mujeres viven en lugares donde está permitido el aborto sin restricciones de razón, lo que representa para el continente americano solo un total de 6 países, mientras que los otros Estados de la región solo permiten el aborto para salvar la vida de la madre, o preservar su salud física y mental (Guttmacher, 2017). Sin embargo, en países como Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Haití, tiene una prohibición total.

Para el mismo periodo de 2010 al 2014 la Organización Mundial de la Salud (2017) indica que se produjeron 25 millones de abortos denominados como “peligrosos”, que del total de los abortos en el mundo constituye el 45%, siendo el 97% de estos de las regiones de América Latina, Asia y África. Cabe destacar que el aborto peligroso se define como una “intervención destinada a la interrupción de un embarazo practicada ya sea por personas que carecen de la preparación necesaria o en un entorno que no reúne las condiciones médicas mínimas, o ambas cosas a la vez” (OMS, 2014, p.1). Bajo este escenario, se estima que el 8% de las muertes maternas a nivel mundial tienen como causa principal un aborto inseguro, esto representa alrededor de 22 800 muertes cada año producto de las complicaciones que sufren las mujeres y posiblemente en condiciones de riesgo evitables.

En el caso específico de Centroamérica las tasas de aborto subregionales oscilan entre 33 por cada 1000 mujeres en edad reproductiva (Instituto Guttmacher, 2017, p.1). Cabe resaltar que para la OMS (2017), en los países en los cuales el aborto es prohibido o solo se permite para salvar la vida de la mujer (o salvaguardar su salud física), los abortos inseguros son tan solo 3 de cada 4, a diferencia de países con legislación en favor del aborto, donde se estima que 9 de cada 10 son abortos seguros. De este modo, la evidencia fundamenta el rol de las políticas públicas en torno a la protección de la mujer en temáticas asociadas a la salud sexual y reproductiva.

Los datos proporcionados generan amplias discusiones en la región, por parte de grupos que abogan por la regularización de los procedimientos para la interrupción del embarazo, con miras a evitar que la clandestinidad, la exposición al riesgo y los sectores conservadores, vayan en detrimento de los derechos y la salud de las mujeres.

En el caso de Costa Rica, es un debate que se mantiene vigente en el ámbito técnico y político, pero que también es influido por movimientos feministas a nivel internacional que han logrado consolidar sus luchas (como en el caso de Argentina), pero también despierta intereses y oposición

de grupos conservadores inmiscuidos en la política nacional, de la iglesia católica y de la iglesia evangélica.

Desde el punto de vista técnico, según Chávez (2013) la certidumbre que aporta el concepto de riesgo es clave para considerar la interrupción del embarazo, al intervenir en factores de vulnerabilidad, que predisponen la aparición de riesgo o de daño a la salud; en los factores precipitantes, que desencadenan la aparición de un riesgo o afectación de la salud y, en factores de consolidación, que pueden generar daño irreversible o condiciones crónicas.

De esta forma, muchos países han considerado que reglamentar el aborto es un tema de salud pública para proteger la salud de las mujeres y proteger sus derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, son temas relevantes que deben ser considerados en la implementación de las políticas públicas de los Estados.

Por parte de Costa Rica, son múltiples los tratados internacionales concernientes a los derechos humanos que han sido ratificados por el país en el pasado, los cuales incluyen acciones específicas en torno al aborto en general, y específicamente, sobre el aborto terapéutico. Sin embargo, a pesar de la importancia de temas relacionados a la salud sexual y reproductiva, estos tienden a no tener visibilidad en la agenda política, por la polarización de algunos actores políticos y sociales, así como sectores de la ciudadanía. Por tal razón, este tipo de debates en la arena política pueden incidir en omisiones de responsabilidad por parte del Estado, así como discursos de actores con poder político que inciden en el accionar de las instituciones.

Bajo este escenario, la presente investigación analiza los elementos que determinaron la apertura de ventana para la aprobación de la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal” (en adelante “Norma Técnica”) en Costa Rica, por lo cual se trata de comprender el proceso para la configuración del problema público que favoreció su visibilidad y tratamiento por parte de las instituciones gubernamentales en el país, así como también analizar las alternativas de solución de los actores políticos y sociales para atención de los riesgos de salud de las mujeres que requieran contar con un aborto terapéutico seguro. Lo anterior, también implica identificar el proceso político en el cual convergieron los actores durante el proceso decisional relacionado a la aprobación de la Norma Técnica, que pretende regular la interrupción del embarazo cuando es necesario salvaguardar la salud y vida de la mujer.

Para el análisis del estudio se utilizó un esquema teórico basado en el modelo de corrientes múltiples (problema, alternativas y política) de Kingdon (1995), que permite comprender y describir cómo las corrientes pueden llegar a encontrarse cuando se abre una “ventana de oportunidad”. A su vez, el modelo fue complementado con la incorporación de sustentos teóricos relacionados con la configuración de cada una de las corrientes para fortalecer su conceptualización.

Para la consecución de los objetivos y el levantamiento de la información se utilizaron herramientas cualitativas, específicamente entrevistas semiestructuradas a actores políticos y sociales de diversas instancias, tales como instituciones públicas y privadas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, lo cual permitió conocer sus puntos de vista, apreciaciones y experiencias referentes al periodo decisional del proceso de aprobación de la Norma. Asimismo,

se analizaron fuentes secundarias provenientes de documentos oficiales, criterios técnicos de expertos y noticias en medios de prensa digital.

En términos estructurales, la tesis se encuentra organizada en cuatro grandes apartados, a saber: Marco de Referencia; Marco Metodológico; Análisis de Resultados; Discusión y Conclusiones. Es necesario indicar que el Marco de Referencia se compone de dos grandes sub-apartados; el de Antecedentes del problema, que brinda un panorama general del abordaje del aborto impune en Costa Rica y los principales hitos durante diferentes administraciones de gobierno; y el Marco Conceptual que permite abordar en detalle el modelo de análisis de John Kingdon, según la corriente de problema, de alternativas y de política.

El segundo capítulo contiene el desarrollo del marco metodológico, profundizando en las técnicas de recolección utilizadas para generar referencia empírica. En esta línea, se especifican los alcances de la investigación, el objeto de estudio, la unidad de análisis, los criterios para la selección de la muestra y el proceso de operacionalización para la identificación de las corrientes que estructuran los objetivos del estudio.

El tercer capítulo contiene los principales hallazgos de la investigación, la vinculación entre los fenómenos empíricos y los sustentos teóricos que fundamentan la apertura de una ventana de oportunidad para promover procesos decisionales en torno a la regularización del aborto en el caso de Costa Rica. De este modo, se presenta el análisis de resultados en el marco de los principales discursos, posturas y visiones expresadas por los actores que participaron del proceso decisional para la aprobación de la norma técnica que regula el aborto terapéutico en Costa Rica.

Finalmente, el cuarto capítulo sintetiza los aspectos centrales que contribuyeron a generar una ventana de oportunidad, analizando la implicancia para el desarrollo de políticas públicas a favor de la salud sexual y reproductiva a nivel nacional. Paralelamente, se presentan las conclusiones y reflexiones en torno a la incidencia que posee cada una de las corrientes para visibilizar el problema y materializar una propuesta de solución.

2. ANTECEDENTES

En la actualidad, el fenómeno del aborto se ha convertido en un problema de carácter transversal, posicionándose en la agenda institucional de una variedad de países que no poseen procesos de regulación jurídica en torno a la interrupción voluntaria de un embarazo (Chávez, 2013; OMS; 2017). Asimismo, se estima que 10 mil mujeres mueren anualmente en la región de Latinoamérica producto de abortos clandestinos, evidenciando problemáticas asociadas a la salud pública, los derechos humanos (DD.HH.) de la mujer y las concepciones valóricas sobre la vida.

En Centroamérica es posible evidenciar una profundización de las problemáticas asociadas al aborto, por lo cual la ausencia de normas jurídicas que regularicen el procedimiento impacta directamente el desarrollo de abortos peligrosos. En esta línea, se estima que solo 1 de cada 4 abortos realizados en Centroamérica son seguros (OMS, 2017), siendo evidente que la regulación jurídica del aborto contribuye a mitigar el riesgo de muerte de la madre y prevenir la posibilidad de futuras complicaciones de salud (Chávez, 2013).

La presente investigación se centra en el caso de Costa Rica, el cual se convierte en una excepción en términos de regulación jurídica al interior de Centroamérica. Bajo este panorama, la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante “CCSS”) es la entidad pública encargada de brindar atención en los servicios de salud. Durante el período 2005-2018 es posible evidenciar un total de 103 299 abortos, de los cuales 5884 corresponden al año 2018 (CCSS, 2019). Sin embargo, las cifras no se encuentran desagregadas según el tipo de aborto, por consiguiente, tampoco se tiene certeza de la cantidad de abortos terapéuticos.

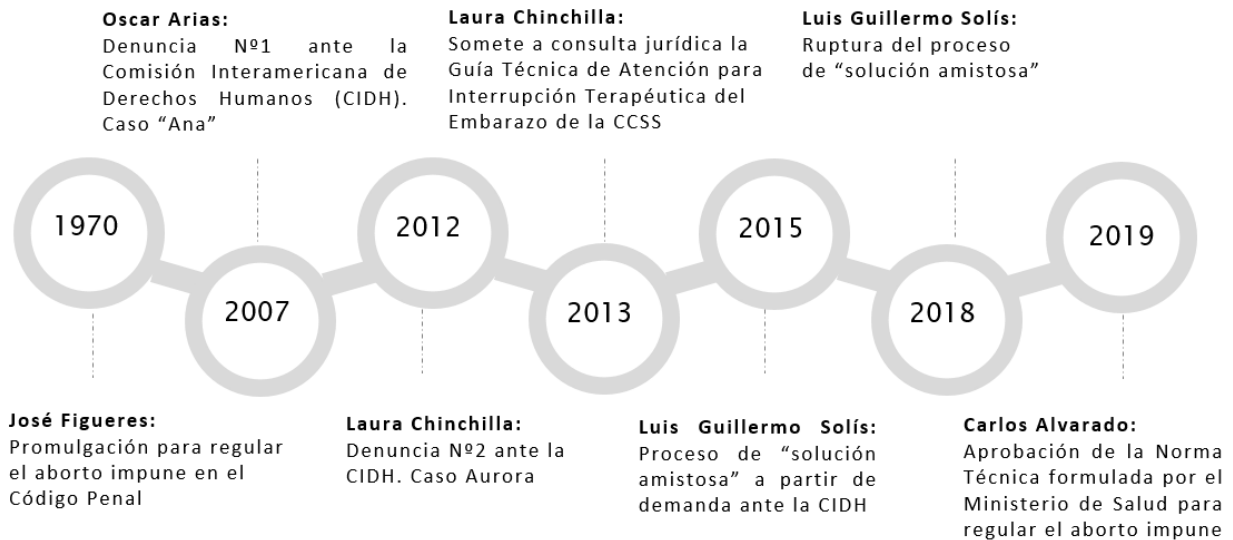
De acuerdo a la Defensoría de los Habitantes de la República -en adelante “Defensoría”- (2018), el número de mujeres que han sido atendidas en el sistema de salud por esta condición tiene un significativo sub reporte, siendo que desde 1997 hasta el 2016 solamente se reportan 78 abortos médicos, debido a que el dato visualizado en las bitácoras médicas es el tipo de patología atendida y no el uso del procedimiento. Sin embargo, en el país los nacimientos rondan los 70 000 anuales, y según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) se reportan al menos 1.190 defunciones infantiles por malformaciones congénitas desde el año 2011 (Semanao, 2017, p. 1).

El fenómeno del aborto terapéutico en Costa Rica es considerado un problema de carácter longitudinal. Desde un plano histórico, (ver figura N°1) se sintetizan los principales hitos que configuran la construcción del problema público. Para efectos de la presente investigación, se rescatan los acontecimientos centrales identificados durante las últimas cuatro administraciones de gobierno.

En este punto, cabe mencionar que desde 1970 Costa Rica posee una ley que regula la interrupción voluntaria de un embarazo por fines terapéuticos, cuando se encuentra en amenaza la vida de la madre o puede causar daños permanentes a su salud, tal como está estipulado en el Artículo 121 del Código Penal, el cual establece lo siguiente “no es punible el aborto practicado con consentimiento de la mujer por un médico o por una obstétrica autorizada, cuando no hubiere sido posible la intervención del primero, si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y éste no ha podido ser evitado por otros medios” (Ley N° 4573, 1970, p.1). A partir de la legislación citada, se desprenden elementos para que la interrupción del embarazo no

sea una acción penalizada, pues se reconoce que durante el proceso de embarazo puede existir algún peligro para la vida o salud de la madre.

Figura 1: Línea de tiempo para la aprobación de la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal” en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia (2020).

En este marco, la excepción del aborto terapéutico ha estado presente en las tres normas penales (1918, 1924, 1941) que anteceden al Código vigente, sin embargo, dicho procedimiento se asociaba frecuentemente solo a una situación de peligro de muerte inminente. Además, la Defensoría (2018) identificó que existía resistencia y temor del personal médico debido a estereotipos, inseguridad y desconocimiento jurídico.

Lo anterior es respaldado por Brenes y Robles (2009), quienes determinaron que la mayoría del estudiantado de medicina y enfermería no conocía la legislación nacional con respecto al aborto terapéutico y tenían vacíos importantes para la aplicación de este procedimiento en un futuro, a pesar de haber recibido formación en medicina legal y ginecología en el cuarto año de carrera universitaria. Por otra parte, con respecto a las actitudes, la mayoría del estudiantado entrevistado estuvo de acuerdo con el aborto terapéutico, presentaron una postura respetuosa y género sensitiva hacia la mujer y su derecho a decidir, pero no llevarían a cabo un aborto terapéutico o muestran dudas al respecto, lo que demostró una ambivalencia ante la problemática.

Dichas situaciones han sido señaladas por organismos internacionales (en adelante "OIs") en el seguimiento de distintos tratados suscritos por el país, que buscan garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Entre estos se encuentra la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por la Ley 6968 en 1984, y sobre la cual se rinden informes periódicos ante el Comité de Naciones Unidas y que indicaba desde hace más de una década la necesidad de "adoptar directrices claras para los servicios de aborto terapéutico" (ONU, 2019, p. 6), pues también los informes país eran contrastados con el Informe Sombra de la sociedad civil, en el cual se enfatizaba la "ausencia de una reglamentación

que asegure el acceso al aborto terapéutico y al tratamiento adecuado de las mujeres cuyo embarazo pone en riesgo su vida o su salud” (I Informe Sombra, 2007).

Incluso, el Estado costarricense fue demandado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) por el incumplimiento de aplicar la interrupción del embarazo por el peligro de salud que representaba a las mujeres, específicamente, el caso “Ana” en 2007, y el caso “Aurora” en el año 2012. En ambos casos se reflejaron las barreras para acceder a servicios de aborto legales y seguros, pues en los dos embarazos el feto fue diagnosticado con malformaciones severas incompatibles con la vida extrauterina, a pesar de dicho diagnóstico las mujeres fueron obligadas a continuar con un embarazo inviable. Esto generó que se elevaran ambas denuncias a la CIDH en distintos años, pero posteriormente, su resolución se abordaría en forma conjunta por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”)

Ahora bien, con relación al caso “Ana” en el 2007, se generó la movilización de personal técnico del Ministerio de Salud, CCSS, y organizaciones de sociedad civil (en adelante “OSC”), con el objetivo de elaborar una propuesta de protocolo para el aborto terapéutico. Según la Defensoría (2013), desde el año 2007 la CCSS (institución pública que brinda atención directa de los servicios de salud en Costa Rica) autorizó el proceso y nombró una comisión para trabajar en la “Guía Técnica de Atención para Interrupción Terapéutica del Embarazo”, siendo esta validada por el personal técnico en el 2009.

Sin embargo, ante el hermetismo de las autoridades de la CCSS, en el año 2010 las OSC Colectiva por el Derecho a Decidir y la Asociación Demográfica Costarricense, interponen una denuncia ante la Defensoría en el año 2010, por lo cual dicha entidad realiza un “recordatorio de recomendación” en el año 2013 a la CCSS, donde le indica lo siguiente:

- “Aprobar e implementar, sin dilación, el Manual o Protocolo para la Interrupción Terapéutica del Embarazo.
- Tomar las medidas necesarias y correspondientes para que la Guía incluya los medicamentos modernos y recomendados por la Organización Mundial de la Salud para ser utilizados en este tipo de procedimiento.
- Precisar los alcances del derecho a la salud de las mujeres como supuesto que posibilita la norma del aborto impune, en los términos expuestos por el Comité de la CEDAW” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2013, p. 2).

Ante esto, la Gerencia Médica de la CCSS somete la Guía Técnica a consulta de la Dirección Jurídica de la institución para su respectiva revisión, pero dicha dependencia jurídica emite un criterio que detiene el proceso de aprobación por parte de la Gerencia Médica, haciendo referencia a criterios legales, al aducir que primeramente se requería una norma de salud por parte del Ministerio de Salud como ente rector, para poder instrumentalizar la aplicación y la búsqueda de las mejores técnicas y medicamentos.

No obstante, el letargo de las instituciones, el extenso proceso deliberativo entre los mismos actores y los cambios políticos de las autoridades que se requerían para emprender este tipo de medidas, propició que el Ministerio de Salud no actuara de una manera expedita, sino es hasta que las denuncias hacia el Estado se materializan.

Para el año 2015, según el Centro de Derechos Reproductivos (s.f) el Estado costarricense es notificado por la CIDH (denuncias de los casos “Ana” y “Aurora”), por lo que debe otorgar indemnizaciones por los datos sufridos, compensar las pérdidas como consecuencia de las violaciones de derecho y compensar las costas. Como parte del proceso la Cancillería de la República (en adelante “Cancillería”) en representación del Estado, entabló un proceso de solución amistosa¹ con dicha CIDH y se establece el compromiso de emitir regulaciones concretas que brindaran la atención apropiada en los servicios de salud con respecto a la figura del aborto terapéutico.

Seguidamente, en ese mismo año se solicita al Ministerio de Salud la elaboración de la respectiva norma de salud, dando inicio a un proceso decisonal para discutir la necesidad de cubrir un vacío técnico, mediante la formulación de una Norma Técnica que hiciera operativo en los servicios de atención el Artículo 121 de la Ley, para así garantizar el derecho a la salud de las mujeres.

Cabe destacar que al tratarse de un tema concerniente a la salud de la población, se considera de interés público y deber del Estado protegerlo, según el artículo 1 de la Ley General de Salud N° 5395, por lo cual en el artículo 2 se establece que corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salud, ejecutar las acciones pertinentes para proteger la salud. De la misma forma, según la Ley N° 5412 de 1973, indica la responsabilidad del Ministerio de Salud para dictar las normas técnicas en materia de salud, de acuerdo a las medidas que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población. De esta manera, la institución ejerce un rol de autoridad rectora en materia de salud que le faculta realizar acciones de política pública relacionadas con la salud de la población, velar por la correcta aplicación de la normativa y la prestación de los servicios atención de salud (público y privado) con el fin de garantizar el derecho a la salud de los habitantes.

A pesar de esto, de acuerdo con el informe independiente presentado por la Defensoría en junio de 2017, con atención del séptimo examen periódico, la institución le indicó al Comité de la CEDAW que según la información recopilada “el Estado no había demostrado una intención verificable de cumplimiento a las recomendaciones relativas al aborto y no se contaba con un protocolo o guía para la implementación del aborto impune” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2018, p. 102). Ante esto, el Estado responde ante la CEDAW que “se encuentra en proceso de redacción por parte del Ministerio de Salud de la Norma Técnica de aplicación para lo cual se creó una Comisión Interinstitucional” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2018, p. 102).

Sin embargo, las medidas tomadas por el Ejecutivo para la elaboración de la norma que regulara el aborto terapéutico también contaron con una fuerte oposición de distintos grupos conservadores que polarizaron las discusiones políticas en distintos sectores, y a la vez, encontraban asidero en una sociedad conservadora.

¹ Según la CIDH (2018) este mecanismo prevé que el Estado y los peticionarios puedan llegar (en cualquier etapa del examen de una petición o de un caso) a una solución amistosa, siempre que se cuente con la disposición de ambas partes. Esto permite dialogar y acordar con el Estado los términos de la “reparación”, en tanto que para el Estado, dicha solución permite manifestar su compromiso de respeto y garantía de los derechos humanos, así como también la buena fe de sus obligaciones.

Es así como en el último año de la Administración Solís Rivera (2014-2018), en medio de una propuesta de reforma tributaria impulsada por el gobierno y la campaña electoral, no se concreta la firma de una Norma Técnica y se incumple con el compromiso asumido por el presidente con la CIDH (como producto de las denuncias del caso Ana y Aurora) y grupos de sociedad civil en favor del aborto terapéutico, lo que genera un mayor descontento en este sector.

Asimismo, durante dicho periodo de gobierno la agenda política estuvo marcada por temáticas que reñían con algunos sectores conservadores, tales como fertilización invitro, anticoncepción de emergencia, reconocimiento legal de parejas del mismo sexo, matrimonio igualitario, estado laico, entre otras, lo cual era aprovechado por partidos políticos cristianos y conservadores para fundamentar sus discursos de “protección a la familia natural” y “el derecho a la vida”, formando alianzas entre líderes religiosos católicos y evangélicos.

De esta manera, la campaña presidencial 2018-2022 se encontró polarizada en temas valóricos en distintos momentos de su desarrollo, pero esto se incrementó a menos de un mes de la primera ronda electoral, pues el 11 de enero de 2018 la Corte IDH publicó el fallo sobre “identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”, como parte de la consulta realizada por el gobierno de Costa Rica el 24 de noviembre de 2017.

Ante esto situación, se suscitó un crecimiento inédito del partido cristiano Restauración Nacional (en adelante “PRN”), pues reafirmó su discurso populista en rechazo hacia el fallo de la CIDH y otras temáticas (como por ejemplo el aborto) que iban en contra de sus creencias conservadoras, al punto que se requirió de una segunda ronda electoral junto con el partido oficialista Acción Ciudadana (en adelante “PAC”) que sí apoyaba una agenda valórica en favor de los derechos humanos. Sin embargo, los resultados de las elecciones presidenciales generaron una fragmentación de Asamblea Legislativa y la polarización partidaria para la toma de acuerdos sobre temas nacionales para ser aprobados por el Poder Legislativo.

A su vez, esto repercutió en la priorización de la agenda gubernamental para el gobierno de turno, que tenía como principal objetivo la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (conocida como “Reforma Fiscal”), por lo cual se evitó no someter a discusión pública temas de interés que contrastarán con los partidos cristianos y con las alianzas de diputados conservadores de la Asamblea Legislativa. Una muestra de esto fue el grupo de 14 congresistas autodenominados “pro-vida”, quienes le exigían al Presidente de la República no firmar la Norma Técnica, y a la vez, amenazaron con rechazar Proyectos de Ley que tuviesen importancia para el Ejecutivo.

A pesar de esto, durante la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) se reinicia el proceso para la formulación por parte del Ministerio de Salud de la Norma Técnica referente a la interrupción terapéutica del embarazo, pero del mismo se divulga poca información por varios meses, ante la presión de grupos conservadores para que se diera a conocer el borrador de dicho documento.

Aunado a esto, diversos actores sociales de gobierno, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y parte de la sociedad civil, impulsaron nuevamente desde diversos ámbitos (formales e informales) medidas de presión hacia el gobierno, con el objetivo de contar con una

solución que salvaguardara los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y así como también brindar continuidad con los compromisos de la anterior Administración Solís Rivera.

Pero es hasta el 12 de diciembre de 2019 que la Norma Técnica fue aprobada por el Ministro de Salud y enviada a consulta obligatoria y no vinculante a la CCSS. El mismo día, la normativa es acogida por la Junta Directiva de la CCSS y aprobada por unanimidad, e inmediatamente es remitida a Casa Presidencial, por lo cual el 12 diciembre de 2019 el Presidente de la República y el Ministro de Salud firman el Decreto Ejecutivo N° 42113-S sobre la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal”, siendo oficializada en el Diario Oficial La Gaceta, el 17 de diciembre de 2019.

En esta línea, la relevancia del presente estudio es comprender la manera cómo se logró avanzar hacia la figura del aborto terapéutico de acuerdo a lo dispuesto por la Ley, lo cual a la vez, permitió cerrar una brecha histórica que colocaba a las mujeres en una posición de riesgo para su salud. De esta manera, se canalizó la demanda de la ciudadanía en la búsqueda de la equidad y la garantía de derechos de salud sexual y reproductiva, en una temática controversial para diversos sectores de la población y decisores de política en los que interfieren las creencias y los valores religiosos.

Bajo este panorama, el presente estudio utiliza el Modelo de Corrientes Múltiples desarrollado por Kingdon (1995) para comprender los elementos que contribuyeron a la apertura de una ventana de oportunidad para la aprobación de una norma técnica que regule los procedimientos asociados al aborto terapéutico en Costa Rica. El modelo teórico adoptado se fundamenta a partir de las características del caso de estudio, proporcionando herramientas para el análisis del proceso decisional para la elaboración de políticas públicas.

De acuerdo con Kingdon (1985), estas tres corrientes confluyen entre sí, permitiendo reconocer el problema y disponer de una solución por parte de la comunidad de políticas públicas, por lo que un cambio político puede significar la apertura de una ventana. Evidentemente, las categorías que aporta Kingdon contribuyen de manera importante para comprender el contexto en el cual se aprobó la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal”, pues implica un marco para el análisis desde la perspectiva de las políticas públicas.

2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué elementos permitieron la apertura de ventana de oportunidad para la aprobación de la “Norma Técnica” que regula el aborto impune en Costa Rica en el año 2019?

2.2 OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar los elementos que determinan la apertura de ventana para la aprobación de la Norma Técnica que regula el procedimiento del aborto impune en Costa Rica en el año 2019.

Objetivos específicos

1. Analizar el proceso asociado a la configuración del problema público que permite la visibilidad y tratamiento por parte de las autoridades gubernamentales.
2. Analizar las alternativas de solución proporcionadas por los actores políticos y sociales para el abordaje del aborto terapéutico según el Artículo 121 del Código Penal.
3. Identificar los elementos políticos que convergen en torno al proceso decisional de la Norma Técnica que regula el aborto impune en Costa Rica.

3. MARCO DE REFERENCIA

En el presente capítulo se describe el esquema de análisis que se utilizará para el estudio de caso, basado en el modelo de corrientes de Kingdon y enriquecido con la incorporación de sustentos teóricos asociados a la configuración de cada una de las corrientes para fortalecer su conceptualización teórica.

En América Latina, es posible identificar una incipiente producción científica de estudios asociados a la apertura de ventanas de oportunidad en el área de salud. En términos generales, los estudios analizan el rol de los sistemas políticos, organismos internacionales y sistemas de partidos sobre el desarrollo de políticas de salud (Donato et. al., 2013). En lo que respecta al objeto de estudio, resalta el análisis de tensiones valóricas en temáticas tales como el aborto en Perú y las limitaciones legales existentes en Centro América (Leiva, 2015; Rodríguez, 2019). Asimismo, existen estudios centrados en la promoción de reformas de salud y los conflictos sociopolíticos involucrados en el proceso decisional (Olavarría, 2011). De este modo, los aportes del modelo incluyen la incorporación de la ambigüedad en las decisiones, la valoración de la coherencia de las ideas contenidas en las propuestas, y el análisis de las diferentes interpretaciones de los problemas complejos en salud por parte de quienes toman las decisiones.

3.1 EL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES

Desde el punto de vista conceptual, Kingdon (1995) establece un modelo teórico para el análisis de políticas públicas sobre la base de tres corrientes (streams) que se movilizan de forma independiente, generando momentos de acople producto de la coyuntura política para lograr la apertura de una ventana de oportunidad. Desde un plano teórico, las ventanas simbolizan el posicionamiento de un problema en la agenda institucional, permitiendo la discusión política para la promoción de políticas públicas. Sin embargo, la apertura de ventanas no garantiza la solución del problema sino su discusión a nivel institucional (Elder & Cobb, 2000).

De esta manera, el modelo destaca tres importantes procesos que forman parte de las políticas públicas, donde primeramente se encuentra un primer proceso de reconocimiento social de un problema, luego un segundo proceso donde se generan conocimientos que brindan posibles alternativas para solución del problema, y por último, un tercer proceso político que interviene en el establecimiento de la agenda, el cual viene a representar los cambios políticos que intervienen en la decisión pública realizada (Kingdon, 1995). Cabe señalar que el origen de una política pública puede estar en cualquiera de las corrientes. Sin embargo, existen más posibilidades para la formulación de una política cuando el problema es reconocido, existe una solución disponible y el ambiente político es propicio (Olavarría, 2012).

3.1.1 El origen de la corriente de problemas

La corriente de problemas (*problems stream*) toma en cuenta las situaciones o acontecimientos externos, así también los elementos que las reconfiguran para que estas lleguen a considerarse como un problema que moviliza la intervención de un gobierno. Para Subirats (2008), esta respuesta de la entidad pública viene a ser el resultado de las interacciones entre las autoridades político administrativas y los grupos sociales que causan o sufren las consecuencias negativas de

un problema colectivo, que llega a percibirse como tal cuando adquiere relevancia social y visibilización. Ahora bien, esta fase de surgimiento y percepción de los problemas, se genera cuando una situación específica logra producir una necesidad colectiva o una insatisfacción identificable, mediante elementos que hacen resaltar dicha situación, y a la vez, podría iniciar la búsqueda de una solución.

Por lo tanto, el problema simboliza proceso de construcción social y político que puede tener mayor o menor visibilidad. En definitiva, la corriente de problema se concibe como una condición que capta la atención de los actores gubernamentales (Kingdon, 1995). A continuación, se presentan las dimensiones centrales desarrolladas a partir del modelo de corrientes múltiples:

A- Indicadores y estudios específicos: estos pueden reflejar la presencia, tamaño y diversidad de un problema, pues permite mostrar de forma sistemática, medible, específica y cuantitativa una situación que capte la atención de los actores políticos. Mientras que los estudios específicos pueden ser formulados por equipos de investigadores, académicos, universidades, entidades privados o públicas, que brindan mayor visibilidad del problema para establecer su magnitud, consecuencias y urgencia para ser tratado.

Lo anterior es necesario para configurar y respaldar el problema que se esté abordando, de tal forma que no sea una simple abstracción de una situación problemática, pues para saber que se debe resolver, “a menudo se requiere información sobre las condiciones antecedentes de un problema” (Dunn, 2018, p. 4); de este modo, delinear un problema conlleva identificar los elementos o propiedades que le constituyen como tal, específicamente en su espacio y límites.

B- Concentración de acontecimientos relevantes (*focusing events*): son eventos claves que impulsan o ponen en evidencia un problema, y a la vez, capturan la atención de las personas que se encuentran alrededor del gobierno o a lo interno de este. Igualmente, se les considera como acontecimientos coyunturales o demandas que podrían generar acciones inmediatas o urgentes, así como también impulsan temas que se habían quedado rezagados en la agenda pública.

A pesar de esto, algunos autores consideran que por sí solos este tipo de acontecimientos no son suficientes, ya que sus resultados más bien logran apalancar la experiencia personal de los actores, las percepciones preexistentes y los datos que respaldaban sus posiciones alrededor del problema, por lo cual las demandas deben ser articuladas con la estructura política. De acuerdo con Kingdon (1995) el reconocimiento de un problema puede surgir de un evento que capta la atención del sistema político, el cual logra reconocer su importancia y permite que este sea asumido para iniciar un proceso de búsqueda de la solución.

Asimismo, Subirats (2008) incluye el concepto “urgencia del problema”, la cual indica que una problemática social podría apreciarse con mayor o menor sentido de urgencia; sin embargo, en casos extremos puede generar repentinos y abruptos impactos en el contexto político, que logran aportar una respuesta inmediata al problema social.

C- Retroalimentación de las políticas: básicamente se refiere a la información que emerge de los programas o acciones que implementan los gobiernos, que por medio del seguimiento y monitoreo podrían dar cuenta de problemas generados de forma imprevista o por los resultados adversos en

la consecución de los objetivos de la política, que incluso pueden implicar con antelación las futuras decisiones de un programa y a su aplicación.

En este tipo de casos, es la autoridad pública quien desde la oferta logra identificar situaciones que pueden ser catalogadas como problemas públicos, siendo el rol de convencimiento hacia la ciudadanía y otros actores sociales que no están del todo familiarizados en la implementación de un programa, por lo que pueden variar las estrategias en cómo justificar un tipo de intervención del tomador de decisión. Asimismo, Olavarría (2007) argumenta que la aparición de un problema público también puede ser como resultado de otra política o en el proceso de implementación de la misma, ya sea de alguna situación no detectada en un inicio o al cambiar la situación original, generando nuevas demandas ciudadanas e intervenciones políticas.

Ahora bien, en este tipo de situaciones es el Estado quien identifica alguna carencia de las acciones de la política pública, que desde su marco normativo le permite caracterizar la situación como una necesidad social para intervenir en un contexto determinado. Es decir, no se puede obviar el papel instrumental que tiene el gobierno en la realización de las políticas públicas, por lo que contar con información clave sobre el buen o deficiente funcionamiento de un mandato (ya sea una Ley, plan de acción, resoluciones de organismos internacionales, entre otros mandatos), pueden entregar criterios de análisis para evaluar su propio accionar, en este caso para la identificación de un problema público. Como indican Bañón y Carrillo (1997), el análisis de las políticas públicas pierde gran parte de su utilidad si los jerarcas no logran detectar problemas con suficiente antelación, pues reconocer un problema podría facilitar el poder controlar sus efectos. De esta forma, destaca la reacción anticipada o reactiva ante la identificación de un problema.

Así, una política reactiva no implica una detección intencional del problema, sino más bien lo opuesto, ya que se le puede presentar frente al decisor y este no tiene la capacidad para definirlo, plantear alternativas de abordaje o anticipar impactos. Por lo tanto, un funcionamiento reactivo hacia el problema tiene más la capacidad de acción en lugar de análisis, mientras que la reacción anticipada puede dejar entrever la capacidad de detección, posición valórica, agenda política y estilo de liderazgo en el gobierno, para abordar situaciones controversiales para distintos sectores, aunque la anticipación no supone por sí misma el éxito de una política. Por esto, de acuerdo con Subirats (2008), evaluar los efectos de una política se convierte en un soporte de información importante para anticipar los problemas y su abordaje, lo que permite a los actores de las entidades públicas tener una posición para proponer reformas a las políticas actuales o a nuevas estrategias de intervención.

3.1.2 La corriente de alternativas

Kingdon (1995) identifica la corriente de las políticas, también denominada “corriente alternativa”, “solución” o “*policy stream*”, consiste en un proceso de ideas, que tiene semejanza con el proceso de selección natural biológica, pues algunas de las ideas perduran, otras sufren cambios, mientras sobreviven y crecen, pero hay otras que desaparecen. Así, muchas ideas flotan en una especie de “sopa primitiva” de política (*primeval soup*), las cuales se confrontan y combinan entre sí, pero en última instancia solo subsisten aquellas que superan el sistema natural de la selección y flotan a la superficie de la agenda. En el proceso intervienen tres variables que se describen a continuación, pero también serán reforzadas a la luz de otros autores.

A- Las comunidades de expertos (*primeval soup*): se encuentran conformadas por especialistas de cada área específica de política tratada, que pueden estar dentro o fuera del gobierno. Dichos especialistas están encargados de preparar y defender las ideas, pero también las posibles soluciones que estarán en el debate político. Por dicha razón, las ideas circulan durante largo tiempo entre comunidades de especialistas, donde se pueden reformular, combinar, eliminar o permitir el surgimiento de nuevas opciones.

En este proceso también tienen un rol especial los emprendedores de la política (*policy entrepreneurs*), que pueden estar dentro o fuera del gobierno, en posiciones elegidas o designadas, en grupos de interés o en organizaciones de investigación. Los mismos se caracterizan por mostrar interés en poner a disposición sus recursos (ya sea tiempo, representación, esfuerzo o financiamiento económico) con la expectativa de un retorno o retribución, la cual puede ser en una política aprobada, satisfacción por la participación, o por desarrollo personal. Para Kingdon, los empresarios (o emprendedores) de las políticas públicas son “personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyen directamente” (Kingdon, 1995, p. 151).

Entonces, en este contexto donde las ideas flotan, es que se conforman las comunidades de políticas públicas (especialistas en ciertos temas), pero su organización puede variar, ya que algunas son cerradas y compactas, mientras otras son más abiertas y fragmentadas. Por tanto, a mayor grado de división más segmentadas podrían estar las alternativas de solución disponibles.

B- Ablandamiento (*softening up*): en este proceso de “ablandamiento” del sistema, los especialistas y participantes interesados presionarán para que su idea sea considerada. Los actores son esenciales para la supervivencia y el éxito de una idea, pues la capacidad de “suavizar” las ideas permite incrementar la aceptación de una política pública.

Para Elizande, Paredes y Thayer (2012) la legitimidad en el campo de la toma de decisiones, tiene como principal instrumento el pensamiento experto, por lo cual el criterio de los técnicos logra posponer los enfrentamientos y reducir las discusiones en el espacio político, pues los argumentos pueden ser deslegitimados por su incompetencia experta. De esta manera, es posible inferir las relaciones de las instituciones y su personal técnico con respecto a las decisiones que toman los directivos que se mueven en la arena política.

C- Criterios de selección de las ideas: en este proceso los criterios pueden funcionar como patrones que permiten la supervivencia de las ideas, de esta forma “el resultado final de esta lucha dentro de la sopa es una lista de propuestas que constituyen una serie de alternativas a la agenda vigente” (Parsons, 2007, p. 223). Las propuestas que son finalmente calificadas para una decisión son aquellas que logran aceptación entre la comunidad de expertos, mediante criterios que se pueden dividir de la siguiente manera:

- Factibilidad técnica (viabilidad técnica, eliminación de inconsistencias que faciliten la implantación).
- Viabilidad financiera (costes razonables de las alternativas que permitan la receptividad política y aceptabilidad en la población).

- Valores aceptables y viabilidad política (coherentes con las visiones de políticos, especialistas y comunidad).

Para Subirats (2008) cuando los actores políticos, administrativos y sociales (que posean la legitimidad), que cuentan con distintos encuadres marcos institucionales y estrategias de interacción, logran tomar una decisión sobre los efectos de una legislación o normativa, se convierte en un proceso esencial para definir una política pues se cuenta con acuerdos institucionales sobre los cuales fundamentarse. Asimismo, el proceso sirve como filtro del resultado en la agenda política, ya que los actores han intentado influenciar en mayor o menor medida, y a la vez, participar en la formulación de la actuación política administrativa que se recomienda poner en práctica para resolver una situación.

3.1.3 La corriente de política

Por último, según lo descrito por Kingdon (1995), la corriente política (*politics stream*) puede operar independiente de las otras dos corrientes y permite la determinación de la situación de la agenda. Está conformada por el clima o ambiente político (*national mood*) que tendrá incidencia en la receptividad y acogimiento que pueda tener la propuesta. Este proceso político está influido por:

A- Clima político: incide en la receptividad que pueda tener una propuesta, así también en la forma en cómo se relaciona con los cambios en la opinión pública (o clima de opinión) y las movilizaciones de la población. Por tal motivo, se dice que los representantes políticos son los encomendados a valorar ese clima político en cada momento y apostar por políticas que tengan acogida social.

Cuando se discute sobre alguna problemática en la arena política, genera “una pugna simbólica entre grupos y definiciones rivales (...) que tiene lugar en un contexto institucional al menos parcialmente establecido” (Subirats, 2008, p. 135). Esto se produce porque los actores sociales buscarán la movilización para visibilizar sus posiciones con el objetivo de adherir el mayor apoyo posible para hacer prevalecer públicamente las demandas, tal como reconoce Schilligan (2011) implica una pugna por el reconocimiento mediante movilizaciones emotivas de sus audiencias. Así, una audiencia se puede ampliar cuando utilicen estrategias para generalizar un caso particular y una situación social que afecte a un grupo de personas, que permite captar la atención de la agenda política, y si es posible, su mediatización. Para Fernández (2018) los colectivos en estos espacios quedan “disponibles” para ser abordados hablados por instancias externas, ya que adquieren una intermediación y representación pues han sabido administrar la relación con la ciudadanía y crear una audiencia.

De esta forma, las acciones públicas no corresponden solamente a las instancias públicas sino también a la acción colectiva de la ciudadanía mediante grupos, que llevan la denuncia espacio o ante los poderes públicos mediante estrategias con mensajes acordes a la voluntad de los medios de comunicación o a la búsqueda de relevancia, pero que definitivamente incluyen en el clima político.

Sin embargo, también es necesario mencionar que existe la “no intervención” del gobierno la cual es un mensaje sobre el ambiente y las fuerzas que actúan en la arena pública. Para Bachrach y Baratz (1963) la “no toma de decisiones depende de los valores dominantes, las reglas aceptadas del juego, las relaciones de poder entre grupos y los instrumentos de fuerza que por sí solos o combinados impiden de forma efectiva que ciertas discrepancias se conviertan en problemas bien desarrollados que pudieran demandar una decisión.

B- Intereses organizados en torno a una política: representan las fuerzas políticas que se han logrado organizar para tener incidencia, ya sean partidos, política legislativa, grupos de presión, asociaciones y personal de la administración (pueden fungir como estímulo o freno para un cambio de política).

Un elemento central asociado a los intereses organizados consiste en el rol de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante “OSC”). Este es un actor que aparece en la arena política en países con una democracia participativa, en busca de mayor transparencia y eficacia de la gestión pública. Según Valencia (2012), las OSC son agrupaciones que cumplen con ciertas características y particularidades, entre las cuales menciona: 1.- Impedir que los ciudadanos se vean sometidos a posibles arbitrariedades del Estado, 2.- Capacidad para desplegar una acción colectiva y civilizada, en defensa de los intereses de sus miembros, 3.- Grupos no estatales muy organizados y autónomos, que se encuentran en capacidad de comprobar una situación de abuso de poder por parte de las personas que controlan los medios de administración y la coacción. 4- Existe un pluralismo equilibrado entre los distintos intereses de la sociedad civil que no permiten instaurar un dominio absoluto. 5.- Capacidad para auto limitarse en relación con la política de gobierno en su conjunto, y a la vez, mostrando cuáles son sus intereses y prioridades como grupo.

De acuerdo con Kingdon (1995) cuando la sociedad civil recopila y analiza información para representar sus intereses, le permite construir evidencias, alcanzar apoyos políticos y difundir sus posturas, de forma tal que en los diferentes espacios obtenidos logren argumentar en favor de la importancia de un tema.

Por otra parte, existen estudios latinoamericanos que otorgan una amplia relevancia a los diversos organismos internacionales (Rodríguez, 2019). Estas entidades se caracterizan por contar con poder político institucional generando recursos para promover objetivos globales que contribuyan al cumplimiento de una institucionalidad mínima a nivel nacional. En definitiva, los OIs orientan sus funciones y acciones a configurar estructuras que se perpetúen en sus bases fundamentales. Sin embargo, los OIs no pueden hacer frente a los problemas, riesgos y retos de manera aislada, pues requieren de la participación del Estado, y viceversa. De ahí que dependen de formar coaliciones o redes para impulsar las políticas, pero también del comportamiento y estructura del poder como resultado de las ideologías, preferencias, motivaciones e intereses del Estado.

De esta manera, los OIs buscan establecer acuerdos institucionales fungiendo como un actor en dos niveles, en las interacciones nacionales y en las internacionales, asumiendo que son mutuamente dependientes, y a la vez, afirmando que las preferencias de los actores domésticos definen los términos de la cooperación internacional. Según Enríquez (2017), en ocasiones los Estados no garantizan la construcción de acuerdos estables, por lo cual se procura una institucionalización a través de un tercer garante que genere las interacciones entre los múltiples actores, involucrados

en la toma de decisiones relativas a la agenda pública nacional y multilateral, para así crear las condiciones para discutir en ámbito político y técnico la canalización de los cambios esperados. Bajo esta premisa, comprender los conceptos sobre el desarrollo que se trabajan en ámbito nacional cuando se formula una política pública, también supone asimilar la naturaleza, el sentido y el comportamiento de los OIs.

En el caso particular de la CIDH (2018), este organismo ha realizado una labor para incidir directa o indirectamente en las causas estructurales que provocan, permiten o fomentan la violación de derechos humanos; ya que por medio de estándares temáticos, recomendaciones, decisiones, interpretaciones y sentencias emitidas por el Sistema Interamericano, se han fortalecido políticas públicas con un enfoque de derechos humanos, plasmados tanto en instrumentos internacionales, así como en las constituciones y normas nacionales. Dicho enfoque tiene como pilares al Estado como sujeto responsable de la promoción, defensa, protección y garantía de los derechos; y por otra parte, a las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad de reclamar y participar.

De acuerdo con la CIDH (2018) esta capacidad brinda a las personas un rol activo con respecto a la gestión de Estado, pero también facilita contar con información sobre la calidad de las medidas adoptadas por los países, para así identificar deficiencias, obstáculos, omisiones, etc, que identifiquen la necesidad de corregir y adoptar medidas que aún no han sido diseñadas e implementadas. Parte de estos alcances tienen su lógica en que el Sistema Interamericano por medio de las recomendaciones y sentencias, no solo solicita a los Estados que se restituya a las víctimas, sino que también que modifique las condiciones en las que se originó la vulneración de un derecho, por lo que “sirve como plataforma para avanzar en algunas reformas estructurales en materia de institucionalidad, políticas públicas, normativa y jurisprudencia, a partir de recomendaciones de medidas de no repetición” (CIDH, 2018, pp. 61).

Por último, cabe destacar la relevancia de los grupos religiosos en la región latinoamericana, generando diversos grados de presión sobre el desarrollo de políticas públicas de carácter valórico y/o espiritual (Kourkiandsky, 2019). En esta línea, se evidencia la proliferación de grupos evangélicos incursionando en la política, con dinámicas caracterizadas por la persuasión y manipulación en lugar del uso de razonamientos para el convencimiento y el debate, lo cual entra en contradicciones con una sociedad regulada políticamente por ciudadanos iguales en derechos.

Sobre esto, Castillo (2019) menciona que el común denominador en los países donde se ha generado un acervo de alianzas y partidos conservadores, son aquellos donde el Estado ha impulsado políticas públicas con enfoque de género, por medio de acciones de educación, cuidado de la salud sexual y reproductiva o la extensión de derechos civiles a la comunidad LGBTI. En la misma línea, asevera que dicho progreso en materia de derechos ha generado un resurgimiento de la importancia de la religión, ya sea en la vida privada y pública de los individuos; pero también en contra del Estado secular y los elementos básicos de la democracia.

Bajo este panorama, los grupos religiosos “brindan a estos partidos la posibilidad de conectarse con su público, el cual está conformado principalmente por votantes de clases populares (...) en otras palabras, mediante el acceso a una organización política o a un cargo estatal, un asunto

privado como la creencia religiosa se vuelve público, y dado que se vuelve público, es tomado como base para legislar” (Castillo, 2019, pp.1).

C- Cambios en la administración: los cambios de personal de gobierno pueden influir en la apertura o cierre de una ventana de oportunidad, ya que tienen una relación directa en la conformación de las agendas, así que tanto personal político (principalmente) y técnico forman pueden tener gran incidencia (Kingdon, 1995).

Como explica Olavarría (2013), los actores en un proceso de política pública se pueden ver determinados por sus capacidades institucionales. Es decir, los jerarcas en instituciones públicas tienen mayores capacidades para establecer la agenda, debido a las atribuciones de sus cargos y aunque no puedan controlar del todo los resultados del proceso, es la figura presidencial quien tiene mayor posibilidad. Por dicha razón, esto les permite acceder a posiciones importantes dentro del gobierno, por ejemplo, una autoridad de una institución pública forma parte del gabinete presidencial, por lo cual tiene mayor proximidad al presidente, así como también a sus homólogos para llevar a cabo alguna acción. Por otro lado, las capacidades de los parlamentarios se basan en su investidura para la aprobación de leyes por medio de las votaciones del congreso. Subirats (2008) reafirma que algunos modelos otorgan un peso decisivo en la agenda política a los actores administrativos y a las autoridades públicas, en el entendido que están a cargo de la implementación de las políticas, por lo cual cuentan con una mejor posición para identificar falencias en las acciones del Estado.

Desde esta óptica, en el caso de las capacidades de actores sociales que se encuentran fuera del Estado, tales como grupos de presión, partidos políticos, expertos, OIs, podrían estar supeditados a los recursos disponibles. Dicho de otra forma, dependen de las redes de relaciones, habilidades políticas, conocimiento del tema, e inclusive, los recursos para financiar campañas, activistas, movilizaciones sociales, entre otras; con el propósito de influir en cargos formales del gobierno, quienes al final son los encargados de tomar las decisiones de la política pública. Por tales razones, los cambios en el gobierno pueden generar retrasos considerables en la agenda pública, pues interfiere con un proceso de convencimiento de las autoridades, pero también, puede resultar beneficioso en caso que la representación gubernamental estuviese a favor de la política impulsada por los actores.

3.1.4 Ventana de oportunidad

El momento donde confluyen las corrientes puede considerarse como único, pues las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo, y según Aguilar (2007) se pueden cerrar cuando los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo del problema y fallan al entrar en acción, ya sea porque carecen de alternativas o porque los acontecimientos que lograron abrir la ventana ya no están en escena por ser limitados en el tiempo. Por esta razón la oportunidad de elección de una alternativa favorable, permite colocar un problema específico y recomendar ciertas propuestas de solución, según la dinámica política (ya sea predecible o impredecible) que configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos anteriormente menospreciados.

De acuerdo con Kingdon (1995) el acoplamiento entre un problema y las soluciones se puede constituir como una ventana de oportunidades, que se abre o cierra según el momento político y la decisión de la autoridad. Así, en tiempos de crisis las tres corrientes confluyen, “se reconoce un problema, se desarrolla y se dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves” (Kingdon, 1995, p. 174).

La ventana de oportunidad permite incluir en la agenda la problemática que se ha hecho visible en la arena política, de esta manera las ventanas se abren cuando el problema es indiscutible y en la corriente de las políticas públicas surge una oportunidad para avanzar hacia la alternativa y emparejarla con dicho problema. Es así como “si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete, entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas” (Parsons, 2007, p. 224).

Por otro lado, para Olavarría (2007) el argumento de Kingdon es que las decisiones de política pública surgen de coyunturas que son difíciles de predecir, pero que están definidas por la existencia de coyunturas que llevan a cierto tipo de decisiones vinculadas con actores de poder o influencia en el sistema político, quienes logran analizar una situación como problema y les brinda un compromiso con las soluciones que propone el personal técnico, para impulsar las mismas a un proceso de decisión.

Según los elementos que rescata Navarrete y Gómez (2009), Kingdon aporta que la ventana pueden abrirse con previsibilidad (cambios en la administración), o bien, de forma repentina (crisis), pero dependerá de la instancia en las que se abra, es posible clasificarlas como ventanas de problemas o ventanas políticas. Las mismas pueden relacionarse, pues cuando una ventana se abre como parte de la presión de un problema, las soluciones planteadas tienen mayores probabilidades de aprobarse, especialmente cuando cuentan con aceptabilidad política. Otro aspecto importante que se menciona son las razones por las cuales se podría cerrar una ventana, entre las cuales están:

- Los actores piensan que se le brindó el tratamiento suficiente al problema con la decisión o acto de generar una política pública o la formulación de la misma.
- Los actores que toman la decisión no lograron conseguir que la posible solución se llevara a cabo
- En caso que los actores fallen, no estarán en disposición de invertir más adicional, capital político, esfuerzo y demás recursos.
- Aparición de otro eventos o cambios en el contexto que habían favorecido que la ventana se abriera, como por ejemplo, un cambio político.
- Los eventos que promovieron la apertura de la ventana terminan pasando de la arena, y además, dejan de ser atractivos para los medios de comunicación, pues la crisis o el acontecimiento ello porque las crisis es de corta duración y no recibe mayor atención.

3.2 LA VOLUNTAD POLÍTICA

Según Franco y Lanzaro (2006) en América Latina la figura del presidente es considerada esencial para el proceso de elaboración de políticas. En consecuencia, en la medida que el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías parlamentarias el proceso decisional se convierte en un espacio complejo que requiere un alto grado de coordinación

mediante la creación de consensos extensos y que puede variar según los distintos temas que se manejen en el ambiente político.

Por un lado, se pueden implementar procesos de política pública desde el poder ejecutivo con los recursos disponibles o apoyándose en el uso de los decretos, pero por otra parte, los parlamentarios tienen mayor espacio para la innovación jurídica, lo que genera una competencia política en las opciones de reforma, juego de intereses y transacciones de compromisos.

Para determinar el grado de concentración y distribución del poder que puede interferir en el ambiente político Franco y Lanzaro (2006) indican que se deben considerar las siguientes dimensiones:

- Relación entre la presidencia y el parlamento: son instancias que deben compartir el gobierno, por lo cual están en competencia y coordinación a la vez, con un esquema asimétrico que tiene a favor de las instituciones del ejecutivo y de la presidencia. Esto puede generar un menor o mayor equilibrio según el juego político.
- Formato de la administración ejecutiva y de los servicios públicos: las instituciones son entidades que controlan y regulan el accionar público, por lo que mantienen líneas jerárquicas y ordenamientos independientes.
- Configuración del sistema de partido: depende de la estructura política y la forma en cómo se entrelacen, que pueden mantener combinaciones entre los poderes de las instituciones y los partidos.

De esta manera, es necesario tomar en cuenta las relaciones de poder y como se aglomeran las fuerzas que las políticas públicas generan y los costos que pueden repercutir en la política, pues podría implicar la aparición de resistencias y oposición con acciones de bloqueo a otras políticas públicas de interés.

Además, para Subirats (2008) esto incita a otros actores en tratar de apropiarse de temáticas que le permitan visibilizarse en el debate público con el fin de obtener réditos políticos y con un perfil propio ante los ciudadanos directamente implicados. Esto también influye en el modelo de la oferta política, ya que los partidos podrían responder de forma reactiva a las demandas sociales ya articuladas, o bien, tomar la iniciativa para plantear acciones concretas que repercutan en el aumento de su base electoral, al ir sumando potenciales votantes afín con sus propuestas, por lo cual la agenda política se constituye en función de los temas elegidos.

Ahora bien, estas dinámicas en la política pueden alterar el voluntarismo político en un gobierno, pero también se pueden incrementar en el periodo de las campañas electorales y sus alternancias sucesivas. Es así como “este ritmo cíclico de la competencia política, determinado por la sucesión de plazos electorales, puede tener un efecto en la amplitud y contenido de la agenda gubernamental” (Surel en Franco y Lanzaro, 2006, pp. 58).

Surel (2006) también menciona que en términos cuantitativos una campaña electoral genera un encuentro entre los actores políticos y los votantes con intereses afines, por lo cual se tornarán más receptivos a ciertos intereses y amplitud de la agenda. Esto puede determinar una serie de compromisos en tres momentos importantes vinculados al plazo electoral, que son:

- Inicio de la campaña electoral: los candidatos buscan ampliar la cantidad de votantes y asegurar el mayor apoyo.
- Antes de la votación: hay una retracción de la agenda semanas o días antes de la votación, con la intención de marcar las diferencias con la competencia partidaria y realizar denuncias de los contrincantes directos.
- Posterior al proceso electoral: cuando un gobierno es elegido o reelegido, los actores políticos buscan demostrar la voluntad y acción para el cumplimiento de las promesas electorales realizadas a sus votantes y las prioridades establecidas.

En aspectos meramente cualitativos, las campañas electorales pueden asociarse a la identidad partidaria de los actores elegidos o reelegidos, y a los valores que se expresen. Por ejemplo, un caso llamativo sobre los aspectos cualitativos es el ascenso de partidos conservadores en Latinoamérica.

4. MARCO METODOLÓGICO

El modelo conceptual utilizado para analizar los elementos que determinaron el proceso de aprobación de la Norma Técnica, corresponde al Enfoque de Corrientes Múltiples de Kingdon (1995), quien visualiza el proceso de las políticas públicas a partir de tres corrientes independientes (problema, solución y de política) que se mueven en el sistema y pueden abrir una ventana de oportunidad.

De esta forma, para el presente estudio la variable dependiente fue el proceso decisional asociado a la aprobación de la “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal”, mientras que las variables independientes fueron la canalización del problema público, el grado de convergencia de las alternativas de solución y la capacidad de presión de los actores políticos y sociales, las cuales permitieron analizar el fenómeno en estas tres dimensiones teóricas.

4.1 TIPO DE ESTUDIO

El proyecto de investigación se realizó mediante el uso de metodología cualitativa con el objeto de reconstruir la realidad a partir de la representación de los actores que conforman el sistema social (Hernández et. al., 2003). En este marco, el presente estudio exploró la realidad mediante el análisis de visiones, posturas y roles de los actores políticos y sociales en torno a la variable dependiente, entendida como el proceso decisional asociado a la aprobación de la Norma Técnica.

El presente estudio es de carácter exploratorio, lo cual se fundamenta en la baja producción de investigaciones asociadas al aborto terapéutico en Costa Rica. Asimismo, el período analizado contempla el proceso decisional desarrollado durante el 2019, lo cual implica un proceso de recolección de información de hechos recientes. En este marco, los resultados del estudio buscan ampliar la reflexión acerca de la regularización del aborto en Costa Rica.

Para Batthyány y Cabrera (2011), la investigación exploratoria sirve de base para futuras investigaciones, sean de índole descriptivo, explicativos o evaluativo, pues se generan cuando un problema es poco abordado o del todo no se han realizado estudios, como es el caso de la presente investigación, que puede servir como antecedente para otras pesquisas entorno a la temática del aborto terapéutico y la interacción de los actores políticos y sociales.

Según el paradigma cualitativo, la investigación se basó en el método de estudio de caso de corte transversal del periodo decisional de la aprobación de la Norma Técnica. De acuerdo a Ceballos (2009), el mismo pertenece al paradigma cualitativo interpretativo, pues se considera que la realidad es creada por los individuos que forman parte de la situación o del evento estudiado, y que, a pesar de contar con distintas versiones de contexto, no son construcciones ajenas pues tienen la tendencia a encontrar puntos en común que son compatibles.

Por otro lado, Yin (2009) indica que los estudios de caso permiten investigar un fenómeno dentro del contexto de la vida real, por lo general, cuando los límites de dicho evento y el contexto no son claramente evidentes, lo cual permite construir posibles explicaciones que podrían ser aplicadas a casos semejantes de un mismo fenómeno.

De esta forma, el presente estudio de caso investigativo buscó profundizar el proceso político que se generó en Costa Rica para la aprobación de la Norma Técnica, por lo cual se utilizaron distintas fuentes de información para enmarcar los principales elementos que intervinieron y la interpretación de los mismos partir del marco teórico, para lograr mayor comprensión del proceso decisional según las múltiples perspectivas narradas por los actores políticos y sociales involucrados.

4.2 RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

Para recabar datos e información clave se utilizó la técnica de recopilación de fuentes secundarias, siendo que estas son provenientes de documentos oficiales de instituciones públicas y privadas, OIs y organizaciones no gubernamentales, criterios técnicos de expertos, así como noticias en medios de comunicación de prensa, referente al periodo decisional del proceso de aprobación de la Norma Técnica.

Con respecto a las fuentes secundarias como documentación en general, artículos de prensa y discursos, contaron con los siguientes criterios de selección:

- **Temporalidad:** implica documentación y artículos de prensa que contempla el periodo del año 2017 al 2019, ya que el espacio temporal donde se desarrollan los principales eventos asociados al proceso decisional.
- **Representación:** debe contar con la posición, criterio de algún representante o institución público y privada, OIs, ONG, que se haya involucrado en la temática de aborto terapéutico en Costa Rica, en la elaboración o el proceso decisional para la aprobación de la Norma Técnica, para obtener información de las funciones o intereses de la entidad o actor social.
- **Contenido temático:** debe estar relacionado con la elaboración o el proceso decisional para la aprobación de la Norma Técnica, como parte de un criterio técnico o posición de la entidad que permita identificar: acontecimientos relevantes, acciones de política pública, propuestas de solución y posición del actor social.
- **Disponibilidad:** estar disponible en la plataforma virtual de la entidad que lo emite o en sitio web del medio de comunicación

Por otro lado, para la recolección de datos también se utilizó la técnica de la entrevista, la cual permitió a los actores políticos y sociales involucrados en el proceso decisional de la Norma Técnica brindar su propio criterio según la experiencia y el significado que le otorgan a este fenómeno social. Según Canales (2006), la entrevista facilita la interacción mediante las preguntas moderadoras que le permiten al investigador articular el contenido de acuerdo a las categorías del estudio, lo cual benefició el presente estudio de caso, ya que permitió la reconstrucción del contexto y los eventos primordiales que determinaron la aprobación de la Norma Técnica.

De esa forma, se obtuvo información de fuentes primarias mediante la realización de 10 entrevistas semiestructuradas a los actores claves de instituciones públicas y privadas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y legisladores, involucrados, con el objetivo de contar con multiplicidad de posturas de diversas entidades, según los criterios de selección descritos en el apartado de la muestra.

Así, las entrevistas semiestructuradas permitieron recabar aspectos a profundizar en el estudio, ya que brinda un marco más abierto para expresar puntos de vista particulares, en el entendido que el proceso decisional se generó mediante la interacción de actores, lo cual hizo necesario un margen amplio en los relatos para analizar sus criterios.

Por esta razón, las entrevistas fueron dirigidas con un instrumento tipo cuestionario (ver anexo A) que permitió abordar las tres corrientes planteadas en el modelo Kingdon, de acuerdo a las categorías de análisis y dimensiones diseñadas en la presente investigación, contando con una pregunta principal para cada una de estas.

Para dicho propósito, se solicitó a las personas entrevistadas un consentimiento informado que garantizara la confidencialidad de la información, ya que el contenido de las entrevistas fue registrado en grabaciones para su posterior transcripción y análisis.

Por último, se utilizó la técnica de análisis de contenido, que según Ruiz (1999) sirve para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos, por lo cual el proceso debe realizarse de forma sistemática, objetiva y válida, para extraer los elementos más relevantes de la investigación. De la misma manera, considera que la técnica de análisis de contenido, la teorización y el posterior análisis de resultados “pueden llevarse a cabo dentro del marco y la estrategia metodológica del análisis cuantitativo como del cualitativo; asimismo dentro de los parámetros generales de tales estrategias” (Ruiz, 1999, p.193). Para fines de la investigación, el análisis de contenido permitió reconocer la aparición de elementos claves de acuerdo a las categorías de análisis, siendo que la información fue procesada mediante el programa Atlas Ti, el cual facilitó la codificación y organización respectiva.

4.3 UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis del presente estudio de caso son actores políticos de instituciones públicas, privadas y, de organismos internacionales, así como actores sociales de organizaciones no gubernamentales y de sociedad civil, que hayan estado involucrados o relacionados con la temática de aborto terapéutico en Costa Rica, la elaboración o el proceso decisional para la aprobación de la Norma Técnica.

4.4 MUESTRA

Debido a que el estudio es del paradigma cualitativo, la muestra es de tipo no probabilística por conveniencia, para lo cual se contaron con los siguientes criterios de selección:

- **Temporalidad:** actores políticos y sociales que hayan estado involucrados con la temática del aborto terapéutico, durante los años 2017 al 2019.
- **Representación:** actores políticos y sociales que pertenezcan o hayan pertenecido a una institución pública, privada, organismo internacional u organización no gubernamental, entre el año 2017 al 2019.
- **Rol activo:** actores políticos y sociales que hayan estado involucrados en la elaboración o en el proceso decisional de la Norma Técnica, entre el año 2017 al 2019.

- **Experticia:** actores políticos y sociales con alto grado de conocimiento en la temática de aborto terapéutico y derechos de salud sexuales y reproductivos de las mujeres en Costa Rica.
- **Relevancia:** actores políticos y sociales con un cargo o representación como tomadores de decisiones y/o personal técnico.

Se realizaron 10 entrevistas a participantes que cumplían con los criterios de selección establecidos en la investigación. De la información recopilada, se desprende el siguiente recuadro según la entidad a la cual pertenecen, sus respectivos cargos y tiempo de estar en los mismos.

Tabla 1: Personas entrevistadas

Entidad	Nombre	Cargo	Periodo
Ministerio de Salud	Alejandra Acuna Navarro	Viceministra de Salud	Mayo 2018- actual
	Allan Varela Rodríguez	Jefe Unidad de Armonización de Servicios de Salud	2015- actual
Caja Costarricense del Seguro Social	Angélica Vargas Campos	Coordinadora Programa de la Mujer. Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud	Marzo 2018- actual
Defensoría de los Habitantes	Ivania Solano Jiménez	Dirección Defensoría de la Mujer	2000- actual
	Laura Fernández Díaz		1993- actual
Instituto Nacional de la Mujer	Rocío Guzmán Cervantes	Departamento de Construcción de Identidades y Proyectos de Vida	2013- actual
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Eugenia Gutiérrez Ruiz	Exdirectora Jurídica de la Cancillería General de la República (actual Ministra Consejera y Cónsul Alemania)	2014- 2018
Asamblea Legislativa	Patricia Villegas Álvarez	Diputada Partido Integración Nacional	Mayo 2018- actual
Fondo de Población de las Naciones Unidas	Paula Antezana Rimassa	Representante Auxiliar Costa Rica	2016- actual
Asociación Ciudadana ACCEDER (Acciones estratégicas por los Derechos Humanos)	Larissa Arroyo Navarrete	Abogada especialista en DDHH, género y diversidades. Directora de ACCEDER	2015- actual
Alianza de Mujeres Costarricenses	Ana Hernández Bolaños	Alianza de Mujeres Costarricenses	1974- actual

Además, cabe aclarar que se solicitó la participación a tres representantes de la Conferencia Episcopal de Costa Rica, sin embargo, no brindaron un espacio para entrevista. Por su parte, se contó con las impresiones de tres profesionales del sector salud con formación en medicina y enfermería, así como cuatro abogadas (OSC Acceder, Defensoría y Cancillería), y de una diputada de la Asamblea Legislativa. Del total de la muestra, seis de las mujeres participantes están involucradas directamente en temas de derechos humanos y salud sexual reproductiva.

4.5 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

En la presente investigación se elaboró un marco conceptual basado en el Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon (1995), el cual se fortaleció mediante una revisión bibliográfica que reconoce elementos teóricos que complementan las variables (problema, solución y política) del estudio. Esto permitió a la investigación realizar una operacionalización de las variables según dicho esquema conceptual, con las respectivas dimensiones e indicadores sustentadas con mayor riqueza teórica.

De acuerdo con Hernández et al (2003), las categorías de análisis son los niveles donde estas se caracterizan, por lo que, con el objetivo de analizar los elementos determinantes en el proceso de aprobación de la Norma Técnica, se procedió a definir y complementar las tres corrientes de la siguiente manera:

Tabla 2: Categorías de análisis

Variable	Dimensiones	Indicadores	Fuente
Corriente Problema	Configuración del problema	<ul style="list-style-type: none"> - Visión del problema - Grado de ambigüedad - Causas del problema 	Entrevista Documentación
	Concentración de eventos o acontecimientos relevantes		
	Retroalimentación de políticas		
Descripción: la corriente se asocia con el objetivo # 1 de la investigación, por lo cual el propósito de la dimensión consiste en determinar cómo se identifica la problemática en el contexto, así como reconocer los eventos que generaron acciones en la arena política y las principales políticas con las cuales contaba la institucionalidad.			
Corriente Solución	Comunidades de expertos	<ul style="list-style-type: none"> - Visión de las soluciones - Grado de ambigüedad - Tipo de solución (técnica/política) 	Entrevista Documentación
	Ablandamiento		
	Criterios de supervivencia		
Descripción: la corriente se asocia con el objetivo # 2 de la investigación, por lo cual el propósito de la dimensión consiste en identificar la manera en como convergieron las distintas posturas de los actores con respecto a las alternativas de solución, reconocer los espacios de confrontación y corroborar si se contaba con los recursos suficientes para su implementación.			
Corriente Política	Clima político	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad política - Influencia de los actores - Relevancia de cambios de gobierno 	Entrevista Documentación Artículos de prensa
	Intereses organizados		
	Cambios administración		
Descripción: la corriente se asocia con el objetivo # 3 de la investigación, por lo cual el propósito de la dimensión consiste identificar la interacción de los actores políticos y sociales, sus posiciones ante la ciudadanía, el gobierno y grupos de interés, que permitieran incidir en el ambiente político del país.			

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se incluye el análisis de las tres corrientes según el modelo de Kingdon, con el fin de integrar la información recopilada de acuerdo a las variables establecidas. Esto fue realizado por medio de las técnicas descritas en el procedimiento metodológico para analizar los principales elementos que determinaron el proceso de aprobación de la Norma Técnica.

5.1 LA CONFIGURACION DEL PROBLEMA DEL ABORTO TERAPEUTICO

El relato de los actores evidencia una alta convergencia en torno a los elementos que dan origen a la problemática del aborto impune en Costa Rica. En este marco, se presentan las principales visiones de los actores sociopolíticos involucrados en el proceso de discusión para la aprobación de una norma técnica que regule el aborto terapéutico a nivel nacional.

5.1.1 Deficiencias en la implementación

Las personas entrevistadas coincidieron que la problemática principal fue la deficiente implementación del Artículo 121 del Código Penal por la falta de un procedimiento claro para abordar el aborto terapéutico. Sobre esta premisa se derivaron distintas posturas, prácticas, riesgos de salud pública, así como los consecuentes casos de Ana y Aurora².

Cuando el problema capta la atención de los actores, se construyen visiones del mismo, de acuerdo a la información disponible, los eventos relevantes que lo posicionan en el ambiente público y la retroalimentación de las políticas existentes (Kingdon, 1995).

Para los actores, a pesar de que se contaba con el Artículo 121 del Código Penal en casos donde la vida o salud de la madre corriera peligro, no existía una normativa específica que regulara la practica en los servicios de salud públicos y privados, lo que implicaba una falta de claridad en su implementación (Arroyo, 2020; Gutiérrez, 2020).

Desde la perspectiva del ente rector en salud, se comprendió la carencia de un instrumento jurídico con procedimientos, en los casos que ponían en riesgo la salud integral de la mujer y que requería ser intervenida e interrumpir el embarazo (Acuña, 2020).

A pesar que el Artículo 121 tenía más de cuatro décadas de promulgarse, presentaba problemas en su aplicación y algunos sectores consideraban necesario un lineamiento claro. Por el contrario, otros expertos consideraban que la Ley era específica en su mandato, pues acuñaba cuatro elementos importantes como:

- El consentimiento de la mujer.
- Realizado por el personal médico correspondiente.
- Evitar un peligro para la vida y la salud de la mujer.
- Que no haya sido posible evitar por otros medios.

² Casos de mujeres a quienes no se les practicó el procedimiento de interrupción del embarazo. Se convertirían en los eventos icónicos que visualizaron la problemática en el ambiente público.

Esta ambigüedad, generó confusión en la forma de interpretar el Artículo 121, dejando entrever un vacío legal e incertidumbre de cuando era posible o no realizar un aborto terapéutico. Por tal razón, es necesario identificar las distintas visiones del problema y las causas que las generaban.

Por un lado, había personal de salud que sí aplicaba el Artículo 121, en casos donde obviamente debía practicarse el procedimiento, de forma que las interrupciones terapéuticas eran realizadas por el equipo médico que detectaba alguna anomalía y esta cumpliera con los requisitos desde el punto de vista de peligro de la vida (Vargas, 2020).

En otros casos, el personal de salud de la CCSS procedió a resguardar la salud de las mujeres, pero sin ser explícitos en el diagnóstico de salida. Esta práctica generó un subregistro de casos por mucho tiempo, lo cual no permitió dimensionar con certeza la realidad de la problemática en términos estadísticos, ni tampoco contar con mayores elementos para la toma de decisiones. Del año 1997 hasta el 2016 solamente se reportan 78 abortos médicos, debido a que el diagnóstico registrado en las bitácoras médicas corresponde a la patología atendida y no el uso del procedimiento (Defensoría de los Habitantes de la República, 2018).

El que lo hacía, se las ingeniaba para en los diagnósticos de egreso no poner interrupción, por aquello, para no verse envuelto en ningún problema (...) nos dimos cuenta que también era imposible casi hacer un seguimiento o un análisis retrospectivo, porque los diagnósticos de salida de las pacientes usualmente eran el diagnóstico de la enfermedad que dio origen a la interrupción del embarazo y no el diagnóstico de interrupción por sí mismo (...), rastrearlos era casi que imposible porque en el diagnóstico de egreso, tal vez el mismo médico por cuidarse, ahí en ningún lado decía 'interrupción', por ningún lado, sino que era el nombre de la patología que llevó a eso. (A. Varela, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020)

Por otra parte, los actores políticos y sociales argumentan que había situaciones en las cuales no se procedía con la interrupción del embarazo, o el mismo se postergaba durante mucho tiempo (Acuña, 2020). La falta de un criterio uniformado o una política institucional, hacía que los médicos optaran por no utilizar la figura de aborto impune, aunque esta estaba estipulada en la legislación.

5.1.2 Causas de la deficiente implementación

Se identifican diversas causas para la deficiente implementación del Artículo 121 de la Ley, tales como desconocimiento o interpretaciones ambiguas del mismo, pero también la poca claridad de alguna parte del personal de salud y el temor de no actuar conforme a la normativa (Varela, 2020). También, había una interferencia de las creencias valóricas o religiosas, en un ámbito técnico y científico de los profesionales (Arroyo, 2020).

Asimismo, parte del personal de salud interpretó que la aplicación del aborto impune se debía realizar cuando la vida de la madre estaba en peligro, por lo cual se obviaba el componente de salud integral de la mujer (Arroyo, 2020).

Otro aspecto al cual remiten los actores sociales, es la deficiente formación del personal de salud en el área de los derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (Antezana, 2020).

La mayoría del estudiantado de medicina y enfermería no conocía la legislación nacional con respecto al aborto terapéutico y tenían vacíos importantes para la aplicación de este procedimiento en un futuro, a pesar de haber recibido formación en medicina legal y ginecología en el cuarto año de carrera universitaria. Además, aunque la mayoría del estudiantado entrevistado estuvo de acuerdo con el aborto terapéutico, indicaron que no llevarían a cabo un procedimiento de estos o mostraron dudas al respecto, lo que demuestra una ambivalencia en cómo podrían abordar la problemática (Brenes y Robles, 2009).

Esta ambivalencia con respecto a la práctica de interrupción terapéutica representó un problema de salud pública que ponía en riesgo a las mujeres, así como una limitación para hacer valer su derecho a la salud integral y a la salud sexual reproductiva, pues debían continuar con el embarazo aun siendo el producto incompatible con la vida (Hernández, 2020).

5.1.3 Vacío e incumplimiento de compromisos de políticas públicas

El Artículo 121 es una política pública que nació para brindar una solución puntual, la cual no penaliza un tipo de aborto. Sin embargo, dicha legislación no es visualizada como una política ante los demás miembros de la sociedad, principalmente los miembros más conservadores (Acuña, 2020).

De ahí que la mayoría de las personas entrevistadas, coinciden que en el país no existían políticas que permitieran visibilizar la problemática identificada con respecto al aborto impune, ya que además de una carencia de datos para evidenciarlo, no se tenía claridad para su ejecución y tampoco existía regulación de la misma. Para la representación del UNFPA en el país “sigue siendo un tema que es como un anatema en el país, si quisiéramos buscar estadísticas sobre este tema en el país, tenemos que recurrir a aproximaciones, aproximaciones muy gruesas (...) entonces, al no haber datos, al no haber información, tampoco hay políticas” (P. Antezana, comunicación personal, 10 de septiembre de 2020).

Como se logró constatar, el país no contaba con datos o estudios que sirvieran como base para la toma de decisiones y la elaboración de directrices específicas en relación al aborto impune. Por el contrario, el contar con evidencia empírica permite evidenciar la presencia, tamaño y diversidad de un problema, pues facilita mantener una forma estructurada con mediciones, y así, lograr cuantificar una situación que vaya a captar la atención de los actores políticos (Kingdon, 1995).

A pesar de esto, no había un programa o acción del Ministerio de Salud y la CCSS, por medio del cual se hiciera monitoreo de la situación, por lo que, desde las autoridades no se había identificado como un problema público. En este sentido, la aparición de un problema público fue el resultado de una política pública que data de 1970 y que con los años llegó a generar nuevas demandas ciudadanas e intervenciones técnicas y políticas.

Además, la Política Nacional de Sexualidad 2010-2021 emitida por el Ministerio de Salud, no incluye una acción estratégica para abordar el aborto impune. La no elaboración de un plan de acción de dicha política, hizo que no existieran obligaciones específicas para las instituciones competentes (Defensoría de los Habitantes de la República, 2016).

Por otra parte, el I Plan Acción 2008-2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) del INAMU (2008), tampoco se encontraba una acción concreta sobre el abordaje del aborto terapéutico. Es en el II Plan Acción 2012-2014, que se incluye el “Diseño y aprobación de guía o protocolo sobre interrupción terapéutica del embarazo”, bajo responsabilidad de la CCSS (motivado por los casos Ana y Aurora).

El III Plan Acción 2015-2018 se mantiene como indicador de cumplimiento una “Normativa Nacional aborto terapéutico aprobada, divulgada y evaluada” (INAMU, 2015, p.32). Sin embargo, dicho compromiso continuaría pendiente de ejecutarse, y más bien corresponde a un proceso paralelo entre el Estado y la CIDH por los casos de Ana y Aurora ya mencionados.

En este caso, es notorio que la acción relacionada al aborto terapéutico se mantuvo en distintos planes de acción de la PIEG para el seguimiento y monitoreo correspondiente, pero la aprobación de la normativa no dependió de elementos técnicos para su cumplimiento.

No obstante, al Estado costarricense se le indica que no habían existido acciones para propiciar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW en los exámenes anteriores con respecto a la interrupción del embarazo, pues se instó al país a revisar la legislación para ampliar las causales, y adoptar “rápidamente” un protocolo de aborto terapéutico (Defensoría de los Habitantes de la República, 2016).

De igual forma, existen obligaciones estatales en materia de derechos sexuales y reproductivos (incluido el aborto terapéutico) que son supervisados por distintos comités, que derivan por los compromisos generados por la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, o bien por adhesión y participación en conferencias internaciones (Solano, 2020), tales como:

- Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (El Cairo).
- Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing).
- Comité de Derechos Humanos.
- Comité de los Derechos del Niño.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

5.1.4 Eventos que visibilizan la problemática

La intención de emitir una política pública para regular el aborto impune en el país, nace a partir del compromiso del Estado costarricense cuando se enfrenta a las denuncias ante la CIDH y como parte de una “solución amistosa”³ (pero no como iniciativa de las autoridades políticas previas a

³ Según la CIDH (2018) este mecanismo prevé que el Estado y los peticionarios puedan llegar (en cualquier etapa del examen de una petición o de un caso) a una solución amistosa, siempre que se cuente con la disposición de ambas partes. Esto permite dialogar y acordar con el Estado los términos de la “reparación”, en tanto que para el Estado, dicha solución permite manifestar su compromiso de respeto y garantía de los derechos humanos, así como también la buena fe de sus obligaciones.

este proceso de conciliación). Es así como “en algún momento decide el gobierno que efectivamente es una problemática que se tiene que resolver, que ojalá no lleguemos a la Corte y que, por lo tanto, se puede ofrecer a las víctimas, a Ana y Aurora y sus representantes, un proceso que está establecido en el sistema interamericano, que es un proceso de acuerdo amistoso (...) una solución satisfactoria para ambas partes (...). Es para evitar esa sentencia, el desgaste y eso” (L. Arroyo, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020).

En este caso, una política reactiva no implicó una detección y atención intencional del problema, pues anteriormente, el personal técnico lo había expuesto a los actores tomadores de decisión, quienes no impulsaron de forma proactiva una medida para su abordaje. En este sentido, el análisis de las políticas públicas pierde gran parte de su utilidad si los jefes no logran detectar problemas con suficiente anticipación (Bañón y Carrillo, 1997).

La posición reactiva del gobierno dejó mostrar la posición valórica y la agenda de los actores políticos, con respecto a un tema controversial en el país como la interrupción del embarazo, aunque en este contexto era referente al aborto impune que se encontraba dispuesto en la legislación. Para el funcionario de salud entrevistado “cuando se habla de generar una normativa, la lógica dice que primero se identifica el problema, aquello que yo quiero resolver, y posteriormente, una normativa para abordar ese punto. Acá no, o sea, acá no existió ese proceso, sino que más bien la necesidad de generar la normativa sale como una respuesta, de manera reactiva a la denuncia que sufrió el país ante la CIDH” (A. Varela, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020).

En este punto es necesario recalcar que la mayoría de las entrevistadas concuerdan en que los casos Ana y Aurora, fueron los eventos más representativos durante el proceso, lo cual evidencia que el reconocimiento de un problema puede surgir desde una demanda o evento que capta la atención del sistema político (Olavarría, 2007), aunque en este caso, el mismo fue impulsado por una denuncia ante la CIDH.

Así, se corrobora que los eventos claves tienen la capacidad de impulsar o poner en evidencia un problema alrededor del gobierno o a lo interno de este, pero también, logran impulsar temas rezagados en la agenda pública (Kingdon, 1995), como se menciona la representante del UNFPA “estos dos casos que llegan a la CIDH visibilizan la problemática, visibilizan la situación. Creo que es algo que desencadena la discusión pública, no la situación en sí misma, porque existía, preexistía con muchísimas injusticias que se habían cometido a lo largo de los años, pero tiene la virtud de ponerlo en el tapete de la discusión pública” (P. Antezana, comunicación personal, 10 de septiembre de 2020).

Es así como el gobierno de la Administración Luis Guillermo Solís (2014-2018), inicia un proceso para resarcir los daños generados por el Estado a las afectadas, como parte de las condiciones en el acuerdo de la solución amistosa, las víctimas y su representante plantearon la posibilidad de contar con una norma que permitiera no repetir las situaciones sufridas (Gutiérrez, 2020).

De este modo, se evidencia que un caso que se trate por medio de un procedimiento de solución amistosa, puede favorecer el fortalecimiento o formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos (CIDH, 2018). Se denota como los casos Ana y Aurora, logran impulsar el

criterio del personal técnico de instituciones y OSC que tiempo atrás tenían una visión clara de la problemática, y su vez, logra articular con la estructura política a partir de las denuncias ante la CIDH.

A su vez, esto demuestra como la visibilización de los eventos permite brindar mayor consistencia a los argumentos de las partes involucradas, que a su vez, abogaban para que se reconozca el problema. En este caso, la actividad de denuncia y el proceso de solución amistosa generó mayor credibilidad de la parte demandante, ya que posicionó el problema y les otorgó una voz autorizada para mostrar la necesidad de regulación de aborto impune en los servicios de salud.

Son los casos y son el evento, por decirlo así, que permite todo el desarrollo, el abordaje y que finalmente terminara existiendo una norma técnica (...) son los detonantes de todo lo que pasa después, (...) o sea, el público conoció el tema gracias a esos dos casos (...). Si no, creo que habría sido muy difícil, por más que hubiera trabajos antes, por más que hubiera antecedentes antes, pero es que cobró importancia, se convirtió en un tema de debate nacional. (E. Gutiérrez, comunicación personal, 15 de septiembre de 2020)

5.2 SOLUCIONES TECNICO POLÍTICAS

El personal técnico y de organizaciones plantearon una alternativa de solución en el año 2013, para que la CCSS implementara un protocolo para la interrupción terapéutica del embarazo, pero no contaría con el suficiente apoyo político para su aprobación.

Seguidamente, en el año 2015 el país es notificado por la CIDH por las violaciones de derechos en los casos Ana (2007) y Aurora (2012), y como parte del proceso, se plantea la posibilidad de una solución amistosa por parte del Estado y las mujeres afectadas.

Mientras tanto, en el nivel nacional la Defensoría sostuvo de manera ininterrumpida el seguimiento de los avances desde el año 2010, para lo cual argumenta que en términos de acceso en los servicios de salud, se requería una norma nacional que garantizara de manera concreta la práctica del procedimiento en los casos donde fuera necesario, sin obstáculos o dudas por parte del personal de salud (Defensoría de los Habitantes de la República, 2018, p. 14).

Bajo esta línea, el siguiente apartado busca integrar las visiones de solución y comprender como se desarrolla el proceso, las distintas posturas y los principales temas de discusión que permitieron elaborar un documento técnico base como alternativa de solución.

5.2.1 Contrastes en las visiones de solución

Durante la Administración Solís Rivera (2014-2018) y como parte del proceso de negociación con la CIDH por los casos Ana y Aurora, se establece la condición de contar con una normativa para regular el Artículo 121 de la Ley, pero emitida por el Ministerio de Salud, pues como ente rector con facultad para emitir normativa, con alcance para el sector público y privado.

Asimismo, mantener una posición por parte del Estado implicaba un trabajo desde la institucionalidad, tanto Ministerio de Salud y la CCSS como implementadora en los servicios, lo que generó negociaciones con jerarcas para el apoyo del proceso (Gutiérrez, 2020).

De esta manera, inicia la gestión para la formulación de una normativa y determinar cuáles eran los aspectos generales que debía contener. Para esto se mantiene espacios de discusión con distintos sectores profesionales, así como instituciones y sociedad civil.

Es en este tipo de contextos, donde se presentan diversas ideas que permiten conformar comunidades de especialistas, según los temas tratados, pero que con el tiempo pueden variar de acuerdo a la apertura de los mismos grupos, pero también de acuerdo a la fragmentación de ideas que se pueda generar (Kingdon, 1995). Tal como la representante de la Cancillería expresó: “escuchábamos a los médicos, escuchábamos a las víctimas, escuchábamos a otros expertos y entendimos que efectivamente había una necesidad urgente de tener claridad de los parámetros que tenían que aplicarse” (Entrevista a Exdirectora Jurídica de Cancillería).

Cuando hay mayor grado de división de ideas, más segmentadas podrían estar las alternativas de solución disponibles (Kingdon, 1995), sin embargo, en este contexto se contaba con una idea más consolidada sobre cómo abordar el problema, por lo que las soluciones convergen en hacer o no una normativa, y en el contenido de la misma en caso de llevarse a cabo.

Por dicho motivo, el Ministerio de Salud conforma una comisión de trabajo, que realiza una aproximación de diagnóstico, mediante entrevistas a personal de salud de los hospitales nacionales, que permite constatar que los casos eran mucho mayores en cantidad de los previstos (Varela, 2020).

El proceso despertó distintas posiciones a favor y en contra de la reglamentación como parte de la visión de solución. Por un lado, posturas mezcladas con creencias religiosas y principios valóricos como base del argumento, proponían no realizar ninguna interrupción del embarazo, aunque haya un riesgo de vida.

Un grupo que estaría proponiendo que se deje morir a la madre y al hijo, porque es la voluntad divina, porque no podemos interrumpir un embarazo, aunque esto sea para salvar la vida de la madre (...) está el grupo conservador que no quiere que ningún aborto sea llevado a cabo. (A. Vargas, comunicación personal, 21 de septiembre de 2020)

Asimismo, uno de los principales argumentos utilizados de las posiciones conservadoras, era que el hecho de reglamentar el aborto impune podía ser considerado como un portillo para promover el aborto libre (Antezana, 2020), e inclusive dentro del mismo gremio médico existían posiciones conservadoras que se oponían aplicar la normativa (Gutiérrez, 2020).

Por otro lado, había posturas confrontadas dentro del sector salud, ya que aseguraban que no era necesario contar con un elemento jurídico en los servicios de atención, pues el existente Artículo 121 era suficiente y claro para los casos que lo requerían. Se afirmaba que los médicos sabían intervenir cuando era necesario, lo cual no tenía que ver con una visión conservadora precisamente (Guzmán, 2020).

Asimismo, sobresale el planteamiento del presidente del Colegio Profesional de Médicos y Cirujanos, al mencionar que no era necesaria la Norma Técnica, ya que se atienden los casos de emergencia y condiciones de vida o muerte. Aunque de forma errónea, también menciona que no aplica el Artículo 121 para los casos de malformaciones incompatibles con la vida (UCR, 2019).

Mientras tanto, el Ministerio de Salud, CCSS, y el Colegio de Enfermeras sí estaban de acuerdo con la necesidad de contar con la estandarización de procesos, técnicas y procedimientos, ya que una Norma Técnica podría incluir métodos diagnósticos y terapéuticos, el consentimiento de la mujer, los tiempos de gestión y recursos de diversa índole.

Por otro lado, como parte de los espacios de discusión generados se presentaron posiciones de grupos de sociedad civil más radicales, que abogaban por una reglamentación un poco más amplia sobre la legalidad del aborto (Gutiérrez, 2020). El solo hecho de colocar la discusión del aborto, ya generaba posiciones contrarias, tanto en los grupos de sociedad civil como también desde la institucionalidad.

El proceso de la Norma Técnica permitió crear espacios de incidencia, discusión y sensibilización con respecto al tema del aborto, como parte de los debates con posiciones fundamentalistas. Actores de sociedad civil perciben favorable que la iglesia católica emprenda campañas donde diseminan sus ideales religiosos, pues contribuye a contar con espacios para plantear elementos jurídicos y el derecho de las mujeres a sobre su cuerpo (Hernández, 2020).

En este caso, los grupos de OSC lograron exponer sus ideas con respecto al aborto (con énfasis en el terapéutico), con el fin de posicionar sus demandas en los espacios donde se encuentran los representantes institucionales. Este tipo de procesos se caracterizan por suscitar espacios donde los actores que manejan un tema de interés, buscan preparar y defender sus ideas en la arena política, de manera que las múltiples ideas se logren mezclar con los argumentos de las comunidades de especialistas, para así replantear, eliminar o transformar las alternativas de solución (Kingdon, 1995).

Venía esa discusión, en donde veíamos que no era sencillo tampoco establecer los criterios, aun cuando quienes discutían y quienes establecían las soluciones eran médicos, expertos, científicos, etcétera, pero aún en el medio científico y médico, pues, claramente iba a haber desavenencias, iba a haber desacuerdos sobre cuál era la mejor solución. (E. Gutiérrez, comunicación personal, 15 de septiembre de 2020)

Sin embargo, más que contar con participación de grupos que promovieran la construcción de la Norma Técnica, también se involucraron otros grupos con visiones ambiguas de la solución planteada, como parte de los compromisos establecidos con la CIDH. Esta situación hacía necesario buscar la prevalencia criterios técnicos que brindaran un aporte consistente en el proceso.

La opinión que tiene que estar aquí es la opinión médico técnica, porque pretendían tener a sociedad civil ahí metida, y no cualquier sociedad civil, toda la sociedad civil que quisiera participar (...), los grupos fundamentalistas, que lo único que han hecho es garantizar el retroceso de los derechos (...). Entonces, a partir de esas instancias, se logra que esa

comisión, por lo menos, vaya caminando desde lo técnico. (I. Solano, comunicación personal, 18 de septiembre de 2020)

A pesar del esfuerzo inicial del Ministerio de Salud en solicitar la participación de distintos sectores (instituciones y OSC) para discutir ideas con respecto a la formulación de la Norma Técnica, el grupo de trabajo fue disuelto por la falta de claridad para circunscribirse en los alcances del Artículo 121. Así, se dispone prescindir de la participación de la sociedad civil durante el resto del proceso (Varela, 2020). Esto fue confirmado por la representante de ACCEDER, quien menciona que se sacó tanto al sector religioso como a los grupos feministas, pero también “se disuelve porque nunca hubo claridad de cómo se creó, (...) se crea una nueva, y en esta nueva hacen todo un proceso” (L. Arroyo, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020).

5.2.2 Proceso de concertación de la Norma Técnica

El Ministerio de Salud dispone crear un segundo equipo de trabajo con representación de la misma institución, CCSS, Colegio de Enfermeras, Colegio de Médicos y Cirujanos, la Academia Nacional de Medicina, y el Poder Judicial (Medicina Forense). Entre las áreas de formación profesional se encontraba medicina, enfermería y derecho, de las cuales había especialistas en salud pública, psiquiatría, pediatría, ginecología, obstetricia, perinatología, anestesiología y radiología.

El grupo tiene claro el objetivo de la Norma (apegado al Artículo 121), por lo que aporta la mayor cantidad de insumos para su elaboración, al ser personas expertas y con alguna competencia específica que se relacionaba con la temática a tratar (Varela, 2020).

Este tipo de equipos permite contar con una voz de autoridad por el conocimiento que han desarrollado según su trayectoria (Hass, 1990, citado en Osorio 2017), por lo que pueden brindar un aporte significativo desde la evidencia científica, debido a las buenas prácticas en salud que benefician a las mujeres necesitadas de la interrupción del embarazo.

El trabajo se logra posicionar desde la institucionalidad y debe rendir cuenta ante las autoridades de salud, así como también a la Cancillería y Casa Presidencial, que a su vez contaba la obligación de informar a la CIDH. Por dicha razón, contar con un grupo que pudiera ser punto de referencia para una solución técnica, en un espacio de discusión con visión compartida desde el punto de vista de creencias y criterio científico, abría una posibilidad mayor para incidir en el desarrollo de la Norma Técnica.

Como parte del trabajo interno de la comisión y las distintas discusiones en el ambiente técnico, se generó un proceso de “ablandamiento” de las ideas, que tiene referencia a la capacidad del sistema para “suavizar” las mismas y lograr un mayor consenso sobre las que tienen mayores posibilidades de supervivencia y aceptación de una política pública (Kingdon, 1995).

No obstante, también supone que dentro del grupo de especialistas y participantes habrá mayor presión para consolidar una idea, lo que genera instancias de negociación de las posibles alternativas de solución, ya sea que estas pierdan o ganen fuerza. En este caso, las mayores discusiones técnicas giraron en aspectos de terminologías legales o médicas, interpretaciones del concepto de salud y salud mental, así como el tema de objeción de conciencia.

Las terminologías legales y médicas difieren un poco, por ejemplo, para los médicos el aborto tiene la delimitación prácticamente del primer trimestre del embarazo, mientras que jurídicamente el aborto puede ser en cualquier etapa del embarazo (Varela, 2020).

Tratar de conciliar el lenguaje del Código Penal con el lenguaje médico tuvo sus dificultades, porque jurídicamente, la línea entre un aborto y un asesinato es muy tenue, máxime si consideramos aborto casi que a todo lo largo del embarazo. Entonces, por decirlo así, un aborto, para aplicarle el 121 del Código, tiene que ser muy bien hecho, porque si se extrae un producto que respira y después se muere, ya es un asesinato. Entonces, esa parte fue la que costó un poco, poder delimitar las condiciones de cuándo se podía hacer un aborto y de cuándo no. (A. Varela, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020)

Por otra parte, un elemento de la Norma Técnica que presentó discordia tenía que ver con el tema de salud mental, pues de acuerdo a la definición de la OMS (1948), “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, por lo que depende de la interpretación respecto a lo estipulado en el Artículo 121 cuando se cita que se debe “evitar un peligro para la vida y salud de la mujer”.

De esta forma, se pueden plantear distintas posibilidades según el escenario, pues si una mujer presenta algún problema mental de suma urgencia, esto puede ser certificado por un psiquiatra (en este caso como el especialista en la patología y como causa que le lleva a solicitar el aborto) y se podría realizar la interrupción del embarazo (Varela, 2020).

Otro aspecto que generó amplia discusión, fue el hecho de incluir en la Norma Técnica la posibilidad de utilizar “objeción de conciencia”, denominada como “el derecho a oponer excepciones al cumplimiento de deberes jurídicos cuando su cumplimiento implique una contraversión de convicciones personales, ya sean religiosas, morales o filosóficas” (Decreto 42113-S, p.4), lo cual quiere decir que la persona profesional en salud podrá negarse a participar del procedimiento médico para interrumpir un embarazo; esto podría representar que se termine otra vez negando esa posibilidad cuando una mujer lo requiere (Antezana, 2020).

Para la opinión experta, la objeción de conciencia es no aceptar los mismos criterios médicos - diagnósticos- que sustentan un aborto terapéutico, por lo que se convierte en una “pseudo-objeción” de conciencia, pues el personal de salud estaría negándose a realizar un acto médico, científico y legalmente aprobado, que inclusive puede transgredir la ética por anteponer valores particulares, sobre la necesidad de la paciente (Marín, 2020).

5.2.3 Recursos existentes para implementación de la Norma Técnica

Una estrategia importante para la consolidación de un documento base para la Norma Técnica fue el establecimiento de un pequeño grupo de trabajo, conformado Ministerio de Salud, Cancillería y Casa Presidencial, y donde finalmente, se discutían detalles para alcanzar un consenso de los insumos recibidos por el equipo de expertos (Gutiérrez, 2020).

El hecho de permitir que un equipo de trabajo discutiera elementos meramente técnicos facilitaba

contar mayor legitimidad en el contexto de la toma de decisiones. Así, los actores políticos con legitimidad pueden influir directamente sobre los efectos de una normativa mediante el consenso y los acuerdos institucionales, pues el criterio de los mismos puede servir como filtro en la agenda política y sus recomendaciones van dirigidas a resolver una situación específica (Subirats, 2008).

Es así como la construcción del documento base de la Norma Técnica se finaliza, logrando contar con mayores criterios técnicos y brindar una alternativa de solución para garantizar los derechos humanos de las mujeres.

La mayoría de las personas entrevistadas coinciden que el país contaba con recursos suficientes para implementar la Norma Técnica, ya fuesen recursos económicos y/o personal capacitado para implementar los procedimientos. De este modo, las alternativas de solución que son valoradas como definitivas, serán aquellas que cuenten con el aval de personas expertas en la materia, pero también las que tengan los recursos financieros que permitan mayor receptividad política (Kingdon, 1995).

Sin embargo, también entra en juego que los valores aceptados concuerden con las visiones de los políticos y la comunidad (Kingdon, 1995), lo cual evidencia que la Norma Técnica no fue aprobada por aspecto meramente políticos, pues no implicaba ningún gasto adicional para los servicios que ya se prestaban (Acuña, 2020).

Desde este punto de vista, los servicios de atención con los que cuenta el país logran cubrir aspectos básicos, como el salario del personal que implementaría los procedimientos, y además, se encuentran distribuidos en las regiones del país, por lo cual no implicaba la creación de nuevas estructuras o servicios adicionales.

Tanto en la Caja como en clínicas y hospitales privados, Costa Rica cuenta con un recurso técnico y humano lo suficientemente capacitado para llevar a cabo el procedimiento. Recursos económicos creo que también están, es una atención más en salud que la seguridad social prevé. No son grandes gastos de cosas inusuales y todo lo necesario para atender a una mujer en esa situación, ya el sistema de salud lo tiene (...). Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres lamentablemente hasta el día de hoy han sido temas impopulares, en donde ser políticamente abanderados de estos temas va a restar capital político, entonces, el recurso de apoyo a este tipo de temas no se había tenido. (R. Guzmán, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020)

Se puede decir que el recurso faltante durante la Administración Solís Rivera fue el político, pues, aunque se contaba con el apoyo de las instituciones del Poder Ejecutivo, los altos grados de enfrentamiento ideológico influyeron para la firma final del Presidente de la República.

Esto indica que la corriente de soluciones no fue determinante en el proceso, pues ya existía un consenso entre los actores y no eran necesarios recursos adicionales para la implementación. De esta forma, se aprecia que el movimiento de esta corriente no fue un obstáculo para la apertura de una ventana de oportunidad.

5.3 CORRIENTE DE POLÍTICA

Se muestra una fuerte polarización de la opinión partidaria en torno a la aprobación de la Norma Técnica, así como grupos a favor y en contra que despliegan distintas acciones de incidencia y movilización. El proceso coincide con la campaña presidencial, por lo cual se generan alianzas partidarias para cuidar el capital político que permitiera impulsar la reforma tributaria. Sin embargo, la presión de la sociedad civil y compromisos asumidos en campaña por el partido oficialista, influyen en la disposición política para la aprobación de la Norma Técnica.

5.3.1 Ambiente político en torno a la Norma Técnica

En años previos el tema del aborto impune, las denuncias ante la CIDH, y el trabajo de equipos técnicos para reglamentar el Artículo 121, había tenido poco alcance en la esfera pública. Es a partir del año 2015 el tema cobra mayor visibilidad, con el proceso de solución amistosa entre en Estado y la CIDH y las primeras entrevistas ante medios de comunicación.

También, el Ministro de Salud, Fernando Llorca se compromete públicamente a dar inicio al proceso de elaboración de una Norma Técnica para regular el Artículo 121 (Ávalos, 2015), lo que involucraría a instituciones del Poder Ejecutivo.

A partir de ese momento se inicia un debate público entre distintos actores sociales que despertaría múltiples posiciones en el ambiente político. Cabe recordar que por decisión técnica y política, se prescindió de la participación de grupos de sociedad civil para el proceso de elaboración de la Norma Técnica, sin embargo, por años la comunicación sobre el estado del proceso fue escasa, por parte de los distintos jerarcas del Ministerio de Salud y el Gobierno hacia las OSC y la ciudadanía en general, lo que exacerbó los ánimos en algunos periodos y propició malinterpretaciones sobre el objetivo de la reglamentación y sus alcances (Varela, 2020).

A pesar de la aparición de ciertas oposiciones en el plano político, el mismo Presidente de la República se mostró claro en su posición hacia el aborto terapéutico en el año 2016, cuando un grupo de diputados emitieron una carta al papa Francisco para que “intercediera” con el objetivo que el Poder Ejecutivo no reglamentara el aborto terapéutico.

Son políticas públicas, las conoce el país, lo dije en campaña, lo he repetido como presidente. Entonces, no había nada que no decirle a la Santa Sede sobre esos temas. Tenemos una diferencia con la Iglesia católica sobre esos temas porque ellos no aceptan el aborto en ninguno de los casos (...). No veo por qué meter al Papa a decirle algo al Presidente que el Presidente tiene clarísimo, no tengo ningún problema con ese procedimiento, como lo digo. Existe una ley que permite el aborto solamente en caso de riesgo de la vida de la madre, es una ley que no tiene reglamento, que tiene que ser reglamentado por un comité científico y técnico. (Cambroner, 2016)

El proceso de la elaboración de la Norma Técnica se demora dos años, hasta que en el año 2017 se entrega un documento al Ministro de Salud y a la Cancillería, como parte del proceso de conciliatorio ante la CIDH (Oficio DM-4524-2018, Ministerio de Salud).

Dicho documento se mantiene en aparente revisión durante todo el año 2017, sin mediar una intención concreta para la firma y aprobación de un Decreto Ejecutivo por parte de la Presidente de la República y el Ministerio de Salud. Ambas entidades debían aprobar dicho decreto, pues se reglamentaba el Artículo 121 del Código Penal costarricense, considerando al ente responsable en dictar política nacional en temas de salud, con potestades para dictar reglamentos (Oficio DJA-544-2017, Cancillería General de la República).

Sin embargo, la “no intervención” del Gobierno representa una señal del ambiente político y las disputas que pueden existir en la arena política (Subirats, 2008), lo cual también puede constituir una acción de política pública paralela e implícita, que busca mantener fuera de la agenda pública un tema que pueda ir en detrimento del capital político.

Este periodo fue dominado por el debate de las reformas tributarias promovidas por el Poder Ejecutivo, en un momento de crisis de gobernabilidad y polarización partidaria que hacían difícil establecer acuerdos en temas sustantivos del país. El partido oficialista solo contaba con 13 de 57 diputados en la Asamblea Legislativa, mientras que la Alianza Opositora acuñaba 34 diputados, incluidos cinco diputados de cuatro partidos evangélicos (Borges, 2017), quienes se oponían a la Norma Técnica.

Es así como el último año de la Administración Solís Rivera (2014-2018)⁴, se vio marcado por la negociación de propuestas de reforma tributaria fallidas (mismo reto que impulsaron tres de los últimos cuatro presidentes), lo que comprometió gran parte de su capital político para impulsar otros proyectos de ley, y que tuvo como consecuencia la no aprobación de la Norma Técnica, con el objetivo de mantener apoyos políticos en la Asamblea Legislativa.

Bajo este ambiente político inició la campaña presidencial, al mismo tiempo que no se concretaba la aprobación final de una Norma Técnica (como parte del proceso conciliatorio con la CIDH), lo que genera un fuerte descontento en grupos de sociedad civil.

El proceso de la Norma Técnica coincide con la campaña presidencial 2018-2020, la cual se caracterizó por contener mensajes ideológicos de carácter moral y religioso, por parte de partidos de partidos políticos que pretendían atraer la masa de votantes cristianos y evangélicos. Es común que las campañas electorales produzcan un encuentro de actores políticos y ciudadanía con intereses en común, lo que genera mayor receptividad, extensión de agenda y contenido de campaña por parte de los políticos (Surel, 2006).

De esta manera, los candidatos presidenciales buscaron apropiarse de temáticas que les generara mayor rédito político, por lo que este tipo de visibilización en el espacio público les hace contar con mayor apoyo de ciudadanos con afinidad a sus discursos (Subirats, 2008).

Destaca la participación de candidatos presidenciales en manifestaciones públicas, como la Marcha por la Vida y la Familia” (3 de diciembre de 2017), en la cual participaron candidatos presidenciales de los partidos políticos Liberación Nacional, Restauración Nacional, Renovación Costarricense, Unidad Social Cristiana, Partido Republicano, Restauración Nacional, Alianza Demócrata

⁴ En el 2018, el calendario legislativo terminó en abril y empezó en mayo, correspondiente al cambio de gobierno.

Cristiana y de Accesibilidad Sin Exclusión (Madrigal, 2017), lo que afianza en la agenda política la alianza católico evangélica (Fuentes, 2018).

Por su parte, Rodolfo Piza de Unidad Social Cristiana (quien luego sería Ministro de la Presidencia) se manifestaría con el argumento en defender la vida desde la concepción y mostrarse en contra del aborto, así como apoyar los valores tradicionales de la familia (Madrigal, 2017).

La campaña presidencial 2018-2022 mantuvo una fuerte polarización en temas de índole valórica, siendo claro que la atención cambió de argumentos económicos hacia temas de autoexpresión (aborto, matrimonio igualitario, educación sexual) y donde la religión tuvo una relevancia para explicar la orientación al voto (Pignataro y Treminio, 2018), que se incrementó a menos de un mes de la primera ronda electoral por el fallo de la Corte IDH (11 de enero de 2018), sobre “identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”, ante la consulta realizada por el gobierno de Costa Rica, mediante la Vicepresidenta de Costa Rica el 24 de noviembre de 2017.

Se considera que conforme se acercan los periodos de votación, los partidos políticos retraen sus agendas, con el objetivo marcar diferencias con otros partidos y contraatacar los contrincantes directos (Surel, 2006). Es así como el conocimiento del fallo de la CIDH a menos de un mes de las elecciones presidenciales, provoca un incremento imprevisto del partido cristiano Restauración Nacional (RN) que lo catapulta en primer lugar de la intención de voto, al ser su candidato presidencial (Fabricio Alvarado) un abanderado contra el matrimonio igualitario, la interrupción del embarazo y el Estado laico (Fuentes, 2018).

Transcurre el mismo efecto con el partido oficialista Acción Ciudadana, el cual no figuraba en las primeras opciones de preferencia popular, pero si apoyaba la resolución de la Corte IDH, por lo que mantuvo una misma línea de gobierno al mostrar un apoyo directo en favor de una agenda política que garantizaba los derechos humanos, lo cual tuvo un efecto inmediato para su ascenso en la recta final de las elecciones.

El tema de las pasadas elecciones presidenciales fue una coyuntura en donde estos temas explotaron de una manera bastante fuerte y se puso en contraposición un grupo del otro (...) muy permeada la postura de grupos religiosos (...) fue un discurso bastante fuerte, creo que permeó mucho, tanto en las personas que apoyan una decisión como crear la norma como personas que no. Creo que eso como que atizó el fuego para ambos lados. (R. Guzmán, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020)

Esta pugna política polarizó la masa de votantes, requirió de una segunda ronda electoral (1 de abril de 2018) y suscitó una campaña aún más fuerte entre valores religiosos de índole moral y valores democráticos.

Esto indica que los partidos también logran responder de forma reactiva a las demandas sociales en un contexto determinado, por lo cual se plantean iniciativas que puedan repercutir a favor de obtener un mayor número de votantes que se identifiquen con sus propuestas, incidiendo directamente en la agenda política (Subirats, 2008).

Así, el partido oficialista mostró una posición clara en temas referentes a derechos humanos en general, y de forma más específica en derechos de salud sexual y reproductiva de las mujeres. En su Plan de Gobierno, se ratificaba el compromiso para impulsar la institucionalización de la Norma Técnica (PAC, 2018).

Sin embargo, el presidente en ejercicio Luis Guillermo Solís (2014-2018) ya contaba con un documento validado por expertos desde el año 2017. Sin embargo, las presiones por la reforma fiscal, la extensa campaña política, y una coalición de partidos políticos en la segunda ronda (que incluía la adhesión del candidato socialdemócrata Rodolfo Piza, quien se había manifestado en favor de la vida desde la concepción), inciden directamente en la inacción y voluntad política del gobierno para aprobar la Norma Técnica.

Esto refleja como la “no toma de decisiones” puede depender de los valores dominantes en la arena política, pero también en la manera que logran condicionar las relaciones de poder entre los grupos políticos según estos utilicen los instrumentos de poder (Bachrach y Baratz, 1963).

En este caso el Poder Ejecutivo contaba con todas las facultades y competencias para aprobar este tipo de reglamentación mediante un Decreto Ejecutivo, sin embargo, en el plano político una decisión de este tipo significaba una discrepancia mayor con grupos de oposición de corte conservador y religioso, quienes reducen las políticas progresistas y seculares a la denominada “ideología de género” (Antezana, 2020, Gutiérrez, 2020). Asimismo, la representante de Cancillería indicó: “tengo que decir que fue demasiado el ruido político que hubo hacia el final del gobierno del Presidente Solís, por muchas razones, que no firmó la norma, entonces, lamentablemente eso sí perjudicó el proceso” (Entrevista a Exdirectora Jurídica de Cancillería).

De esta forma, después de dos años de negociaciones y pasadas las elecciones presidenciales el Estado costarricense decide no firmar la Norma Técnica para la aplicación del Artículo 121 en los establecimientos de salud a nivel nacional (Cascante, 2018). Este giro contrasta de forma abrupta las opiniones públicas que el mismo Presidente de la República había emitido, y genera una ruptura del compromiso asumido por el Estado costarricense ante la CIDH.

A pesar de que el resultado de la segunda ronda electoral favoreció la continuidad del partido oficialista PAC, también marco un cambio en el comportamiento de los votantes, el apogeo de los discursos con amplio contenido religioso y una configuración compleja del panorama político al cual se enfrentaría la siguiente administración. También, el apoyo de otras figuras políticas y partidarias, vislumbraban alianzas que implicarían una retribución política.

Asimismo, dejó en evidencia los intereses e ideales religiosos que entraban en conflicto en los actores políticos que tenían poder, y que eventualmente, podrían ser un bloqueo al proceso de las políticas, por no estar en común acuerdo con la alternativa de solución para la regulación del aborto impune, aunque fuese un problema de salud pública que requería atención.

En declaraciones públicas lo que sí escuchábamos es que decían que era un tema político y, de hecho, lo volvió a decir el Estado en el informe de cumplimiento de medio periodo que recién el año pasado presentó al comité, habla de dificultades políticas y esas dificultades políticas son absolutamente inaceptables, es decir, eso es postergar, de hecho, el ejercicio de

un derecho que ya se tiene, que es inherente a todas las mujeres. (I. Solano, comunicación personal, 18 de septiembre de 2020)

En este caso, el cálculo político del Poder Ejecutivo advirtió las posibilidades que podría enfrentar si aprobaba o no aprobaba la Norma Técnica, pero a la vez, tenía claridad del valor y compromiso que estaba sacrificando para no padecer una mayor afectación.

Debido a los resultados en las elecciones, el partido oficialista solo obtendría 10 escaños de 57 posibles, mientras que el partido conservador Restauración Nacional un total de 14 diputaciones (cinco de estas personas denominadas pastores y/o predicadores). Asimismo, otros partidos abiertamente conservadores y de corte religioso obtienen diputaciones, el Partido Integración Nacional, con 4 escaños, y el Partido Republicano Social Cristiano, con 2 escaños.

Esto representó la mayor presencia de legisladores de partidos conservadores en el Congreso (un total de 20), lo cual podría provocar un efecto neutralizador en el avance de los derechos de las mujeres, que estos consideraban parte de la “ideología de género”.

Así, el nuevo gobierno se vio en la necesidad de entablar acuerdos con otros partidos para extender su apoyo en el Poder Legislativo, debido a la fragmentación partidaria y la polarización de la opinión pública, por lo que se forma oficialmente el primer gobierno de coalición con este objetivo (Arroyo, 2020; Hernández, 2020; Pignataro y Treminio, 2018).

Como parte de la alianza política, se nombra como Ministro de la Presidencia al excandidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Rodolfo Piza. Este partido obtendría 9 diputaciones en la Asamblea Legislativa. Cabe recordar que en campaña se había mostrado en contra de políticas progresistas en favor de derechos humanos.

Además, se firma un acuerdo de “Gobierno Nacional” entre el PAC y el PUSC, siendo uno de los puntos pactados lo siguiente: “No modificar ninguna ley relacionada con el aborto, por ninguna acción de Gobierno a nivel nacional o internacional. No ampliar en modo alguno lo establecido en el Artículo 121 del Código Penal, sea por interpretación, protocolo o reforma” (Alvarado y Piza, 2018, p. 2).

Por otro lado, en la campaña del PAC se hizo énfasis en que la agenda gubernamental tenía como principal objetivo la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (o Reforma Fiscal), la cual debía someterse a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Por esta razón, en el inicio del nuevo gobierno se evitó someter a discusión pública temas de interés que contrastarían con los partidos cristianos y con las alianzas de diputados conservadores.

En declaraciones del Presidente de la República, se indicó que él determinaba cuando sería un “buen momento” para la aprobación de la Norma Técnica (Ramírez, 2018), pues tenía prioridades y la discusión del aborto “polariza el país” (Mata, 2018).

Esto desencadena una fuerte movilización de grupos organizados en favor de los derechos humanos, que buscan contrastar el discurso del mandatario y reafirmar la promesa realizada en

campaña con respecto a la Norma Técnica, sin embargo, esto no evita que se postergue su aprobación.

Si hay alguna cosa de la que en estos 100 días he sentido como error mío, y lo digo con absoluta transparencia, ha sido como yo he abordado mis declaraciones en relación al aborto terapéutico. ¿Por qué? Porque es un tema que no me es fácil, no me es fácil porque tiene que ver con administrar el tema de los tiempos, (...) es un tema que sé que desata pasiones. (...). Es un tema que me duele como gobernante en el país y que uno quisiera resolver. Si no fuese yo el que está aquí como Presidente de la República eso ni siquiera sería una discusión, porque todas las demás personas estaban en contra de ello. (Villalobos, 2018)

Esto refleja que, en los procesos de política pública, el Poder Ejecutivo tiene herramientas para implementar iniciativas en el ámbito institucional, pero el Poder Legislativo también cuenta con mayor espacio para reformas jurídicas, lo que puede convertirse en una competencia para plantear intereses y canjear compromisos entre ambos poderes (Franco y Lanzaro, 2006), pero que también les obliga a coordinar y equilibrar fuerzas.

En el primer semestre de la Administración Alvarado Quesada se caracterizó por centrarse en contrarrestar la preocupante crisis fiscal del país que apremiaba la economía. La coalición del Poder Ejecutivo tuvo efectos positivos en la Asamblea Legislativa, pues se logró la aprobación del “Plan Fiscal” con el apoyo de diferentes fracciones (Pignataro y Treminio, 2018).

Recordar que había procesos de discusión país, como el tema económico o la Ley fiscal y cosas que urgían. Siempre se dijo, después de que aprobemos el Plan fiscal en la Asamblea Legislativa, le entramos a eso, pero sí teníamos eso en el panorama, sí se planeó ese proceso. (A. Acuña, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

Sin embargo, las luchas políticas en temas que para algunos grupos conservadores eran controversiales, seguirían siendo la tónica durante la Administración Alvarado Quesada (2018-2022). Esto deja en evidencia como la incursión de grupos religiosos en la política se caracteriza por discursos que manipulan la opinión pública y distorsionan el ambiente estatal, y en ocasiones van en contra de una sociedad democrática administrada por la igualdad de derechos hacia los ciudadanos (Kourkiandsky, 2019).

Temas como la anticoncepción de emergencia, el reconocimiento legal de parejas del mismo sexo, matrimonio igualitario, Estado laico, y la misma presión para que se firmara la Norma Técnica, fueron utilizados por los partidos religiosos para reproducir argumentos sobre la “protección a la familia natural” y “el derecho a la vida”, así como ser emisarios en contra de la “ideología de género”.

Las posturas ideológicas acá son muy fuertes en estos dos últimos gobiernos del partido Acción Ciudadana (...), estamos hablando de derechos humanos, pero se van a conceptos muy radicales, como la libertad en cuanto a lo que es la ideología de género, la libertad en cuanto a lo que es la impunidad en el aborto, recayendo a un aborto libre. Básicamente, eso es como el atropello a nuestra cultura de antaño, a nuestros valores, a nuestra forma de crecimiento, y son posturas radicales que afectan muchísimo en este momento a nuestra

democracia, la hacen tambalear. (P. Villegas, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

El Ministerio de Salud retoma la formulación de la Norma Técnica, pero se divulga poca información del proceso por varios meses, ante la presión de grupos conservadores para que se diera a conocer el borrador de dicho documento. Así, durante un extenso periodo hubo diputaciones que desplegaron medidas de presión al Poder Ejecutivo, aduciendo que la Norma Técnica era una imposición del Gobierno (Villegas, 2020).

Destaca la aprobación de la moción por parte de 27 diputados para que el Presidente se abstuviera de firmar la Norma Técnica (Villalobos, 2019), así como también la conferencia pública de 14 congresistas autodenominados “pro-vida”, quienes exigían al Presidente no firmar la Norma y amenazaron con rechazar Proyectos de Ley que tuviesen importancia para el Ejecutivo (Madrigal, 2019). Según palabras de la Diputada del PIN “desde la Asamblea Legislativa hay grupos radicales, es mayor el grupo conservador en este caso, y le soy enfática, yo soy una persona que soy pro-vida y estoy en contra de lo que el Gobierno ahorita está estipulando” (P. Villegas, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020).

Las fuerzas políticas llegaron a generar mucho contraste a lo interno de la Asamblea Legislativa. Inclusive, a lo interno del PAC, diputados del partido oficialista le solicitaban al Presidente firmar la Norma Técnica con el objetivo de evitar mayor desgaste y condicionamiento de los partidos conservadores en el Legislativo, pues inclusive, utilizaban el tema de la Norma Técnica para hacer campaña política en las votaciones municipales (Arrieta, 2019).

5.3.2 Intereses y movilización de grupos organizados

El clima político se polariza con aspectos de índole religioso y moral, por lo cual la influencia de los intereses organizados repercutió en la opinión ciudadana y la receptividad de la propuesta para la regulación del aborto impune.

Costa Rica es uno de los países de la región mayoritariamente católicos, con 62 % de sus habitantes adeptos al catolicismo y un 25 % que se afiliados como protestantes, por lo que, en aspectos de identidad y práctica, se reflejan actitudes conservadoras sobre valores de autoexpresión y secularidad (Pignataro y Treminio, 2018)

El Estado es incapaz de separarse de la iglesia (se mantiene el financiamiento público), siendo un país confesional (Antezana, 2020) que tiene la religión católica consagrada constitucionalmente, por lo cual los derechos de las mujeres han quedado relegados al cálculo político para complacer a los sectores religiosos (Rodríguez, 2019).

El este contexto, partido oficialista se ha mostrado abierto en este tipo de temáticas en las últimas dos administraciones, lo que ha permitido generar avances importantes en materia de derechos humanos (Acuña, 2020; Antezana, 2020).

Sin embargo, los países con un amplio crecimiento de partidos conservadores y alianzas con grupos religiosos, se caracterizan por haber tenido gobiernos que impulsaron políticas públicas en favor

de los derechos humanos, especialmente relacionadas con educación sexual, salud sexual y reproductiva, derechos civiles a ciudadanos con sexualidad diversa (LGTBI) e iniciativas con un enfoque de género (Castillo, 2019).

Este progreso ha influido en la relevancia que se le otorga a la religión en el ámbito público, pues la interacción contra el Estado “profano y terrenal”, se convierte en una lucha que se lleva al ámbito político y es utilizado para legislar (Castillo, 2019). La iglesia católica y los grupos políticos conservadores han censurado los avances, como mecanismo de oposición y obstrucción a iniciativas del ejecutivo (Hernández, 2020).

Por lo tanto, este tipo de incidencia influye en la receptividad que pueda tener una propuesta gubernamental, pues genera cambios en la opinión pública y manifestaciones de los grupos de presión (Kingdon, 1995), en este caso en rotunda oposición con el proceso de aprobación de la Norma Técnica.

La formación de alianzas entre líderes religiosos de la Conferencia Episcopal y la Alianza Evangélica, junto con diputados en la Asamblea Legislativa (Acuña, 2020), influyeron en el clima político país y utilizaron esa plataforma para movilizar a la población, para expresar su posición en contra de cualquier tipo de medida para regular el aborto terapéutico.

El 2 de agosto (fecha principal de la religión oficial de Costa Rica), se expuso la posición de la iglesia católica. El obispo de Tilarán hizo un llamado al Presidente para validar las creencias de la fe católica en la gestión pública, aduciendo que los votos católicos favorecieron su designación como mandatario y mostrando total oposición al avance en derechos de salud sexual y reproductiva de las mujeres (incluido el aborto terapéutico), los cuales cataloga como derechos de “minorías” (Fallas, 2019).

Además, entre las principales movilizaciones de grupos religioso y como forma de respuesta a las posibles acciones gubernamentales, destaca la actividad promovida en el Parque Central de la capital, coordinada por la iglesia católica, grupos evangélicos y diversas organizaciones, denominada como “Despierta Costa Rica” (Vargas, 2019).

Una vez que el Gobierno de la República lo anunció, bueno, las entidades religiosas, el obispado de acá, tanto a nivel católico como cristiano evangélico se unificaron. Hicimos una marcha de la ciudadanía en el mes de diciembre para poder dar un mensaje al señor Presidente, que somos más los que somos pro-vida (...) nuestra ciudadanía es totalmente conservadora. (P. Villegas, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

En este tipo de actividades se exigía al Presidente no firmar la Norma Técnica, pero también se hacían demandas a las autoridades de salud, bajo consignas como “firmar es matar”, “sí a la vida”, “no al aborto” (Vargas, 2019). Lo anterior evidencia el desconocimiento que había sobre los alcances del Artículo 121, pero también la necesidad de una comunicación clara por parte del Gobierno.

Hubo varias manifestaciones frente al Ministerio (...) hubo mucha movilización de personas, pero movidas por argumentos falsos, completamente erróneos de la realidad que se estaba

trabajando. Por eso, creo que mucha gente por ignorancia (...) por manipulación, porque es una forma de mover masas y tener presencia. (A. Varela, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020)

Igualmente, la iglesia católica incrementó su presión sobre el Poder Ejecutivo con la campaña religiosa denominada “40 días por la Vida”, que tenía como objetivo “unificar a todos creyentes en el Señor de la Vida en oración para que el aborto nunca sea legalizado en Costa Rica” (Cascante, 2019).

Entre los principales argumentos utilizados por los grupos conservadores, sobresale el temor que la Norma Técnica fuese un portillo para el aborto libre (Solano, 2020). Sin embargo, también se esgrimen elementos bíblicos y religiosos para generar duda, miedo y confusión en la población hacia los cuales van dirigidos los mensajes.

Esto provoca que no se visibilicen los derechos de las mujeres y se proyecte como una persona pecadora, a quienes se les presente una situación donde sea necesario un procedimiento para interrumpir un embarazo, aunque este cuente con la evidencia científica para la protección de la vida y la salud de la mujer (Antezana, 2020).

Como pastores enviados por el Señor a cuidar de las ovejas de su rebaño, especialmente de los más débiles e indefensos, sentimos el deber de iluminar una vez más, a nuestros fieles (...) Todo aborto provocado, también el mal denominado “terapéutico”, es moralmente reprochable, porque supone la muerte de un ser vivo, inocente y totalmente indefenso. El fin bueno, supuestamente salvar la vida de la madre, no justifica el acto malo, la muerte provocada del hijo que está por nacer. (Quirós, 2019)

Por otro lado, el bloqueo político a los compromisos asumidos por el partido oficialista en ambas administraciones, provocó la necesidad de visibilizar las demandas en la arena política mediante distintas estrategias por parte de los grupos de presión en favor de la Norma Técnica.

Por tal razón, también se desplegaron procesos de movilización social y campañas de incidencia política que permearon en la opinión pública. Este tipo de procesos pueden incidir en el ambiente político, de ahí que las autoridades políticas son llamadas a valorar cuales medidas pueden ser implementadas según la recepción social (Kingdon, 1995).

La OSC Acceder (con el apoyo de otras 10 organizaciones) realizó la campaña “#SaludyVida121” para la promoción de la normativa del aborto impune (Ramírez, 2017), la cual tenía como objetivo fortalecer las vocerías de defensoras de derechos humanos, mediante procesos de formación en estudio jurídico del aborto, el análisis sobre el trato del tema en medios de comunicación y las posiciones argumentativas de actores que se oponían a la Norma Técnica (Acceder, 2017).

La estrategia fue dirigir los procesos de formación y articulación hacia integrantes de otras OSC y colectivos presentes en el activismo, lo que favoreció la generación de alianzas entre grupos de presión, y a la vez, logró posicionar a las mismas organizaciones y el tema del acceso a la interrupción del embarazo enfocado hacia la salud y la legalidad (ACCEDER, 2017; Arroyo, 2020).

También, la estrategia incluyó videos y mensajes en distintos formatos con personal de salud e “*influencers*” en redes sociales (Instagram, Facebook, Twitter) y un sitio web con material audiovisual y jurídico, alianzas con OSC, pasos para la validación de derechos en los servicios de salud, entre otros. Del mismo modo, la campaña tuvo gran visibilización en medios de comunicación, lo que derivó en múltiples notas de prensa (Acceder, 2017).

Como puede verse reflejado, una de las principales funciones de la OSC es impulsar acciones en conjunto para defender sus intereses (Valencia, 2012), por lo cual es necesario la exposición de información veraz en la arena política, pues les permite posicionar argumentos en base a la evidencia, consolidar alianzas políticas y diseminar una posición a la ciudadanía, que se traduce en obtener mayores espacios para reivindicar la importancia de un tema (Kingdon, 1995).

Por otra parte, uno de los acontecimientos relevantes fue la realización de multitudinarias marchas en fechas claves, tales como el 8 de marzo en Día Internacional de la Mujer y el 25 de noviembre en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que servían como oportunidad para mostrarse en favor de la Norma Técnica (Hernández, 2020).

Por el contrario, algunas de las marchas o congregaciones de mujeres fueron reactivas en contra de otras manifestaciones públicas o declaraciones en medios de comunicación, con la consigna específica de exigir la firma de la Norma Técnica. Así, el movimiento Aborto Legal en Costa Rica, logra establecer una alianza de 46 organizaciones y colectivos, para abogar por derechos humanos de las mujeres, y en el caso específico, la aprobación de la Norma Técnica (Ramírez, 2018), asumiendo una oposición con mayor argumentación y movilización en las calles, que en otros momentos no se había logrado llevar a cabo (Arroyo, 2020).

De esta manera, es notorio que los actores sociales promueven la movilización para dejar evidencia y posicionar sus intereses, con el fin de consolidar un mayor apoyo a sus demandas en el espacio público, de forma que capte mayor mediatización y atención en la agenda política (Schilligan, 2011).

Estas medidas de las OSC procuran mayor transparencia por parte del Estado y sirven como contrapeso en situaciones donde las figuras de poder no velan por los intereses de las poblaciones que representan (Valencia, 2012). Así, destacan las múltiples convocatorias del movimiento frente a la Casa Presidencial, como medida de presión para el mandatario Presidente Carlos Alvarado, tras las evasivas del Poder Ejecutivo sobre la firma de la Norma Técnica (Villalobos, 2018). Inclusive, en una de estas convocatorias asisten dos diputadas del partido oficialista y un diputado del Partido Frente Amplio.

Son mujeres jóvenes las que han llevado la batuta y se han organizado para hacer manifestaciones en calles, ir a manifestarse en la Asamblea Legislativa o ir a manifestarse en Casa Presidencial, hacer comunicados en redes sociales firmados por muchas de ellas. Se han organizado para mandar cartas, opiniones, solicitudes y demandas a las instituciones (...). Yo creo que la incidencia de ellas ha sido la más importante en el tema de manifestación y de presión social. (R. Guzmán, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020)

Igualmente, el movimiento en Costa Rica se vio influido y fortalecido por movimientos feministas (la marea verde⁵) a favor del aborto en Latinoamérica, especialmente el caso de Argentina, pues las manifestaciones fueron ampliamente cubiertas por los medios de comunicación y generó una identificación para reivindicar los derechos de las mujeres (Arroyo, 2020).

Por otra parte, en el ámbito nacional desde la institucionalidad sobresale la Defensoría, como la entidad encargada de velar porque el accionar del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y que garantice los derechos de la población. En este sentido, la institución articuló las demandas ciudadanas, pero también manifestó su posición en espacios de denuncia y mediante informes de las acciones del Estado por no demostrar buena fe para el cumplimiento de los compromisos establecidos en resoluciones de OIs (Solano, 2020).

Asimismo, destaca la influencia que ejercieron instancias externas para impulsar la elaboración y aprobación de la Norma Técnica, las cuales se distinguen por su incidencia en el alcance de objetivos globales que garantice el cumplimiento de una base mínima de la institucionalidad (Rodríguez, 2019). En el caso de la CEDAW, permite que en el país el INAMU genere procesos de coordinación con las OSC e instituciones para brindar seguimiento de los avances de la Convención.

Igualmente, la participación de la sociedad civil en los denominados “informe sombra”, son mecanismos importantes para plantear los incumplimientos del Estado, generando espacios de acercamiento y discusión con entidades públicas y tomadores de decisión (Hernández, 2020)

Por otro lado, algunos OIs como UNFPA han logrado destinar recursos para generar espacios de diálogo que influyen en objetivos de las políticas públicas (Antezana, 2020), que se convierte en un elemento importante para el establecimiento de futuros acuerdos sostenible en el nivel institucional (Enriquez, 2017).

También, el papel de la CIDH permitió fortalecer las políticas públicas del país con un enfoque de derechos humanos, ya que mediante el mecanismo de denuncia otorgó un rol activo a las mujeres que fueron afectadas (Arroyo, 2020; CIDH, 2018). En el caso de Costa Rica, evidenció las barreras que debían ser corregidas para garantizar el derecho a la salud integral de las mujeres, así como establecimiento de medidas para prevenir la no repetición de las situaciones que vulneraron ese derecho.

5.3.3 Influencia de emprendedores de política pública

Se considera que el proceso de elaboración de la Norma Técnica marca un punto clave para colocar en el plano público la discusión del aborto impune, y a la vez, generar mayor información para dar a conocer sus implicaciones (Gutiérrez, 2020).

⁵ Se denomina así al movimiento transnacional feminista generado en Latinoamérica, caracterizado por la sororidad entre las mujeres de la región, como parte de la respuesta a la falta de acceso a salud sexual y reproductiva, y por la discriminación institucional que enfrentan sistemáticamente (Banfi, E.; Gómez, M.; Moreno, P.; Trebs, L. y 2020).

Para el año 2018, el 57,2% apoyaban interrumpir el embarazo cuando la vida de la madre estaba en riesgo, mientras que un 49,6% cuando era la salud, pero el 40% de los encuestados aseguró no haber oído hablar sobre el aborto terapéutico y un 22% ha escuchado poco (UCR, 2018).

De ahí que los políticos deben valorar el ambiente político para determinar la receptividad de una iniciativa (Kingdon, 1995). Fue un tema recurrente para el Poder Ejecutivo, incluso de diputaciones del partido oficialista, jefes del INAMU y la Defensoría, fungían como aliados de la demanda ciudadana (Hernández, 2020).

A pesar del letargo de la Presidencia para dar el aval, el Ejecutivo identifica y reconoce la presión política de la sociedad civil, por lo que dispone emprender la política de la Norma Técnica. La misma, requería ser abordada de forma analítica y basado en la evidencia por los mismos actores políticos, según los alcances del ordenamiento jurídico vigente.

Actores sociales consideran que influyó favorablemente contar con autoridades en el Ministerio de Salud en la administración Alvarado Quesada, que mantuvieran una posición técnica y no política sobre la temática del aborto impune, aunque la decisión final recayera en la Presidencia de la República (Arroyo, 2020).

El Ministro fue a reuniones con la Conferencia Episcopal, fue a reuniones con el grupo de Alianza Evangélica, a explicarles de qué se trataba. Sabíamos que iba a haber cuestiones en contra, pero bueno, se les daban las explicaciones, se trató de hacer vídeos, audios, cosas que explicaran a la población de qué se trataba y siendo muy enfáticos en que no era una apertura abierta al aborto a nivel de país. (A. Acuña, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020).

De esta manera, por medio del Ministerio de Salud, el Gobierno asume una estrategia de comunicación para minimizar desavenencias en el clima político por parte de los grupos conservadores (Acuña, 2020), y como parte de la competencia como ente rector y emprendedor de políticas en el ámbito de salud pública, se impulsa la generación de espacios educativos y alcances de la Norma Técnica.

Inclusive, como parte de las responsabilidades de las autoridades de salud en comunicar las iniciativas de la institución, se brindó espacio a la Viceministra de Salud para utilizar su vivencia personal, como referencia de un caso donde fue necesario interrumpir el embarazo por aspectos de salud (Acuña, 2020).

Por lo general, los emprendedores de las políticas públicas que se encuentran dentro del gobierno en posiciones designadas, pueden utilizar los recursos que están a su alcance para impulsar una iniciativa que brinde una retribución personal y satisfacción por participación (Kingdon, 1995).

Pasé por una circunstancia de ese tipo y quería exponer mi situación (...), que era la Vice Ministra de Salud, que había pasado por un proceso de ese tipo y que había logrado que se le realizara el aborto impune, eso visibilizó y puso en un sentido más humano una circunstancia que se veía como que somos malas las mujeres, las que podemos y las que pensamos en un aborto de este tipo (...). Y esa fue una estrategia (...), sentí que era la forma

para poder dejar el mensaje un poquito más sustentado en muchas de las personas, creo que eso, en alguna medida, también favoreció en algunos grupos. Tuvimos de todo, entrevistas de todo tipo, sin embargo, creo que el 85% de las entrevistas y de los procesos fueron bastante positivos para efectos nuestros y para efectos de cómo estaba la administración en ese momento actuando (...), a pesar de la presión que sabíamos que en ese momento estábamos teniendo. (A. Acuña, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

Sin embargo, tanto actores políticos y sociales consideran que este proceso de comunicación fue tardío, pues desde un principio careció de rendición de cuentas y en el proceso se llevó con hermetismo (Arroyo, 2020), asimismo, se considera que dicha posición gubernamental pudo generar mayor morbo sobre la temática, lo cual pudo ser evitado con una comunicación más abierta desde el inicio del proceso (Varela, 2020).

5.3.4 Cambios de administración

En el caso de Costa Rica, en la Administración Solís Rivera (2014-2018) se contó con la posibilidad de aprobar la Norma Técnica, pero en el contexto de las elecciones presidenciales, las alianzas partidarias y las propuestas de medidas fiscales, se decide no brindar continuidad al proceso.

Luego, el partido oficialista (PAC) gana las elecciones en segunda ronda electoral, por lo que inicia la Administración Alvarado Quesada (2018-2022), quien en su Plan de Gobierno se compromete en aprobar la Norma Técnica, lo que hizo entrever a la masa de votantes la continuidad de una agenda pro derechos humanos.

Como se ha comprobado, por aspectos meramente políticos el proceso se estancó en su fase final. En este sentido, se evidencia que los reajustes en la agenda política pueden verse influidos por la transición de un gobierno a otro, lo que implica que una política pública pueda contar con apoyo o no para su aprobación. Por esta razón, tanto los actores que se desenvuelven en el plano técnico y político pueden tener gran incidencia (Kingdon, 1995).

Ahora bien, sobre el beneficio o perjuicio que pudo representar la continuidad del PAC en el Gobierno con respecto a los avances del proceso de aprobación de la Norma Técnica, existe discrepancia en las posiciones de los actores políticos y sociales.

Para algunas personas el cambio de Administración influyó negativamente, pues tuvo como consecuencia que el proceso de aprobación se extendiera aún más (Arroyo, 2020), cuando ya existía un documento base como alternativa de solución, además, se contaba con jerarcas como la Vicepresidenta de la República y la Ministra de la Condición de la Mujer, que apoyaban abiertamente la aprobación de la Norma Técnica (Solano, 2020).

Esto evidencia que en los procesos de transición los actores sociales pueden quedar supeditados a las alianzas políticas y las redes de relaciones con otros actores, lo que puede significar una barrera para acceder e influir en las autoridades políticas encargadas de tomar las decisiones. Asimismo, puede implicar retrasos en el impulso de una política, pues requiere nuevos espacios de convencimiento a las autoridades.

Sin embargo, para otros actores políticos la continuidad del PAC fue favorable, pues fue la única opción partidaria que en campaña expresó su apoyo para institucionalizar la Norma Técnica, y la vez, reconocen repercusión política que implicó el proceso electoral y la transición de gobierno.

Lo beneficiaron claramente, o sea, el cambio de gobierno lo benefició. O sea, si nos ponemos a ver, la norma casi fue firmada en abril de 2018, casi, casi, y finalmente no. Digamos que entre enero y abril del 2018 había una alta probabilidad de que se firmara la norma y, al fin, no se firmó, entonces, claramente con la entrada del gobierno de Don Carlos Alvarado pues sí hubo un beneficio porque él efectivamente dentro de su propuesta de gobierno se había comprometido a firmar la norma técnica y cumplió esa promesa en diciembre pasado. (E. Gutiérrez, comunicación personal, 15 de septiembre de 2020)

Un aspecto fundamental para los jerarcas institucionales, es el acceso que pueden tener a otras autoridades y tener mayor cercanía al presidente (Olavarría, 2013), lo que puede influir directamente en la agenda gubernamental, ya que sus atribuciones y competencias les permite impulsar políticas atinentes a sus ideales y conocimiento técnico.

En el entendido que la figura presidencial cuenta con mayores posibilidades para coordinar los distintos sectores, los jerarcas del sector salud logran abordar un problema de salud pública que había sido relegado por décadas en el país, en coordinación con otras instituciones, de forma tal que se logra impulsar una política pública necesaria para garantizar el derecho a la salud integral de las mujeres.

Un equipo de comunicación muy importante también, de comunicación nuestro, del Ministerio, junto con comunicación de Casa Presidencial, de cómo lo íbamos a trabajar, con el Instituto Nacional de las Mujeres y los grupos de mujeres también cómo lo íbamos a trabajar, entonces hubo una estrategia de trabajo conjunto y ahí fue donde se fueron desarrollando las diferentes reuniones, encuentros, de manera de decir en qué momento iba a salir el proceso, o sea, todo fue realmente organizado de manera que se dijo, bueno, vamos a dar un plazo. El Presidente siempre dijo “Antes de diciembre 2019 yo firmo”, sí teníamos el plazo. (A. Acuña, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

De esta forma, el compromiso público del Presidente y la inclusión de la aprobación de la Norma Técnica en su Plan de Gobierno, indican que el cambio de administración influyó a cerrar una brecha histórica que no había sido abordada en distintas administraciones.

5.4 VENTANAS DE OPORTUNIDAD

Durante años se conjugaron procesos técnicos y políticos que generaron la apertura y cierre de ventanas de oportunidad, hasta culminar con la aprobación de la Norma Técnica en el año 2019. El problema se configuró a través del tiempo y las alternativas de solución fueron planteadas por el personal técnico en distintos momentos, sin embargo, no contarían con el apoyo inmediato de las autoridades políticas, por lo cual se evidencia lo determinante de la corriente de política en el proceso decisional de la Norma Técnica.

5.4.1 Cierre de la primera ventana

En los Códigos Penales (1918, 1924, 1941) que antecedieron al promulgado en 1970, el espíritu del legislador fue mantener una figura de excepción del aborto, ante la prohibición explícita de otros tipos del mismo.

Durante años, la emisión de esta política pública mediante el Artículo 121 del Código Penal implicó un resguardo para el personal de salud, como una excepción bajo ciertas condiciones. En el pasado parece no haber existido ambigüedad en su interpretación, sin que un aborto impune implicara una contrariedad en el personal de salud (Solano, 2020).

Primeramente, es necesario recordar que el caso “Ana” sucedido en el año 2007, es llevado ante la CIDH por la organización Colectiva por Derecho a Decidir. De forma paralela, este suceso articula a personal técnico de instituciones (INAMU, MS, CCSS) y OSC, para la elaboración de un documento denominado “Protocolo para la Interrupción Terapéutica del Embarazo”, como parte de una alternativa solución. Se considera que esta es la primera ventana de oportunidad que se presenta durante el proceso.

Dicho documento es finalizado en el año 2009 y remitido a las autoridades de la CCSS, con el objetivo que fuese implementado, dado que la institución es la principal prestadora de servicios públicos de atención en salud a nivel nacional. Los documentos habían sido analizados y validados por personal de salud en distintas reuniones y talleres (Oficio DDSS-1303-13 de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud).

A pesar de esto, el hermetismo de las autoridades de la CCSS, inciden en la continuidad a la iniciativa, e incluso, se hace caso omiso a las advertencias y recomendaciones de la Defensoría para la continuar con el proceso de aprobación del protocolo, argumentando en el 2012 que primeramente se requiere una norma por parte del Ministerio de Salud.

Es así como en el mismo año se repite otro caso en el cual se negaría la interrupción del embarazo (caso Aurora), dejando en evidencia las barreras de acceso a una paciente diagnosticada con de “síndrome de abdomen pared” (Centro de Derechos Reproductivos, 2017).

Lo anterior demuestra la poca voluntad de las autoridades políticas de la institución para impulsar instrumentos que permitieran contar con mayor claridad y procedimientos relacionados al Artículo 121 del Código Penal, de manera que se apartaron del criterio de los técnicos, y pesaron otras variables de índole política, pues desde la CCSS se podía implementar el “Protocolo para la Interrupción Terapéutica del Embarazo” en los servicios de salud, sin la mediación del Ministerio de Salud (Arroyo, 2020; Solano, 2020; Vargas, 2020), tal como se ha hecho en otro tipo de eventos o atención de patologías.

En aquel momento la problemática aún no había tenido amplia divulgación en la esfera pública, así como los casos Ana y Aurora, ya que se había mantenido un perfil bajo en su tratamiento, por lo cual se considera que la corriente de problema no fue determinante en esta etapa.

Ahora bien, si significó el involucramiento y articulación del personal técnico institucional y de sociedad civil para brindar una respuesta acorde a la necesidad, por lo cual este tipo de acoplamiento entre un problema y las soluciones puede constituirse como una ventana de oportunidad, que se abre o cierra según el momento político y la decisión de la autoridad (Kingdon, 1995).

Por tal razón, se considera que en el año 2012 la inacción por parte de las autoridades de la CCSS significó el primer cierre de la ventana de oportunidad⁶, pues ya se contaba con un documento validado por el personal técnico de la institución como una alternativa favorable de política pública, la cual estaba dirigida a la protección de la salud de las mujeres atendidas en el servicio público a nivel nacional.

5.4.2 Cierre de la segunda ventana

En el año 2017 un equipo técnico de expertos hace entrega de una propuesta de Norma Técnica a la Cancillería, como insumo para el proceso de negociación amistosa ante la CIDH.

La misma debía armonizarse con la parte demandante, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la CCSS, dentro del marco legal vigente (Oficio DM-4524-2018 del 18 de junio de 2018). Sin embargo, por razones políticas la Administración Solís Rivera (2014-2018) decide no firmar la Norma Técnica, por ende, se genera una ruptura en el proceso de solución amistosa con la CIDH.

La norma llega a Cancillería (...), nosotros pedimos que se le hagan modificaciones, y en este momento todo cambia, entonces coincide con las elecciones, con las elecciones presidenciales. Nosotros sabíamos que estábamos contra tiempo. No aprueban la norma antes de las elecciones y, por lo tanto, en algún momento lo que dice el gobierno de Luis Guillermo Solís es “este no es el momento político y no la podemos aprobar” y, por lo tanto, nosotros nos retiramos de la mesa y decimos que por supuesto no podemos seguir en un proceso amistoso con el Estado si está incumpliendo, porque además, en ese momento no sabíamos ni siquiera si iba a quedar Fabricio Alvarado, o sea, era todo complejo (L. Arroyo, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020)

De esta forma, en el mes de abril de 2018 se produce el cierre de la segunda ventana de oportunidad, aunque se contaba con un documento base de Norma Técnica con viabilidad técnica de un equipo de profesionales en salud. Además, había sido validado por un pequeño grupo de trabajo que fungía como asesor del Ministro de Salud y el Presidente de la República (Gutiérrez, 2020).

Asimismo, dicho documento había sido utilizado como parte del proceso de solución amistosa y fue facilitado a la parte demandante para posibles modificaciones. Por tal razón, el 21 de junio de 2018, la CIDH oficialmente da por suspendido el proceso de solución amistosa con base en el artículo 40 de su Reglamento, exponiendo al país a una demanda ante la Corte IDH, similar al caso Artavia Murillo y otros en el año 2012.

⁶ A pesar que cronológicamente esta etapa del proceso no está contemplada en el periodo de la investigación, se considera de utilidad su mención para comprender el contexto desde donde nacen las iniciativas posteriores.

En este caso la Norma Técnica tenía altas posibilidades de ser aprobada en el año 2018, pero obedeció a factores políticos y no técnicos, por lo que la corriente solución no logra explicar la apertura o cierre de una ventana, aunque sí pudo aportar factibilidad política.

5.4.3 Apertura de la tercera ventana

Por último, cabe mencionar que el documento de política aprobado en diciembre de 2019 durante la Administración Alvarado Quesada (2018-2022), se basó en el documento que se trabajó durante el año 2016 y 2017 por parte del equipo técnico que coordinó el Ministerio de Salud.

De esta manera, se contaba con un documento con viabilidad técnica y un problema debidamente identificado, mientras que los grupos de presión en favor de la Norma Técnica incidieron en el ambiente político para abogar por esta.

Esa versión que se le entregó a Llorca pudo haber sido 95%-96% de lo que finalmente se publicó, o sea, salió muy parecida. Entonces, ¿por qué no salió en el tiempo de Llorca, si al final era lo que iba a salir? Simplemente porque políticamente no se quisieron comer la bronca (...), prácticamente no hubo ni que actualizarla, por eso te digo, la propuesta era como un 96% de lo que salió. A un grupo lo llamaron para volverla a leer en Casa Presidencial, (...) como para decir “sí, esto fue lo que mandamos, no ha sido modificado, esto era, está bien”. Para eso fue en realidad, y se oficializó sin necesidad de crear otro grupo (...) El doctor Llorca se la entregó a Asuntos Jurídicos de Casa Presidencial y ahí estuvo esa norma, (...) hasta diciembre del año pasado, que decidieron ya firmarla. (A. Varela, comunicación personal, 9 de septiembre de 2020)

De ahí que la ventana de oportunidad puede abrirse con previsibilidad en el campo político, según los cambios en la administración y el impulso de los tomadores de decisiones. También, se evidencia como puede incidir la presión del problema y si la alternativa cuenta con aceptabilidad política (Kingdon, 1995).

En este caso, se corrobora que en ocasiones la corriente de problema y solución no son suficientes para abrir una ventana de oportunidad, sino más bien, se hace indispensable un viraje político en la corriente de política, para que se encuentre alineada y los emprendedores de políticas de gobierno brinden su aval.

Fue todo el proceso preparatorio de tener el documento, pero bueno, la semana en que sabíamos que eso iba a suceder, porque realmente fue planeado, en una semana o dos semanas se iba a hacer, máximo, (...) se hizo todo un proceso de planeación con medios de comunicación, de manera que teníamos ya a quiénes íbamos a atender, cómo íbamos a atender, cómo iba a salir, cómo iba ahora y que íbamos a tratar que en una semana. Para nosotros sí fue muy fuerte esa semana el proceso porque implicaba atender tres, cuatro medios o cinco en un día, al día siguiente volvíamos para poder movilizar a todos los medios de comunicación bajo la línea de explicar de qué se trataba. (A. Acuña, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020)

Es evidente como la voluntad de los tomadores de decisión fue importante para impulsar el tema

del aborto impune en la agenda de gobierno, en un momento donde la Administración Alvarado Quesada aún no se encontraba tan desgastada en su capital político, si se compara con el final de la Administración Solís Rivera.

Ahora bien, la aprobación de la Norma Técnica implicó nuevamente la polarización de la Asamblea Legislativa y la consecuente pugna de poder con el Poder Ejecutivo, lo que tiene como consecuencia un mayor deterioro en la relación con los partidos políticos conservadores y un menor apoyo en proyectos de ley que son de interés para el partido oficialista. Bajo este escenario, la oposición conservadora argumenta que el gobierno impulsa acciones contrarias a sus principios morales y religiosos, utilizando dichos argumentos para tener mayores réditos políticos con sus audiencias.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El presente apartado despliega la discusión de los hallazgos obtenidos en la investigación, como parte del trabajo metodológico aplicado mediante el análisis de la información recopilada de fuentes primarias y secundarias, relacionadas con el proceso de aprobación de la Norma Técnica.

6.1 EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

Existía una deficiente implementación del Artículo 121 del Código Penal de Costa Rica, aunque el mismo contenía los elementos necesarios para que el personal médico tomara la decisión de realizar un procedimiento de interrupción del embarazo, también generó confusión en cuales casos se podría llevar a cabo.

Parte del personal médico enfatizaba la necesidad de contar con un instrumento jurídico y técnico que brindara mayor claridad y uniformidad para la implementación del aborto terapéutico según lo estipulado en el Artículo 121. Asimismo, se contaba con otro grupo de profesionales que no tenía dilaciones o dudas de cuando aplicar el procedimiento.

Sin embargo, en gran parte de los casos no se hacía un registro certero del procedimiento realizado, lo cual tuvo como consecuencia un subregistro de los abortos terapéuticos practicados en los servicios de salud. Esta carencia de datos no permitió visibilizar la problemática, siendo un tema que no se discutía ni del cual se tenía mayor evidencia que contribuyera en la toma de decisiones sustentadas por los datos.

Cabe destacar que entre las principales causas de la deficiente implementación figura el desconocimiento mismo de la Ley y sus ambiguas interpretaciones, así como también el temor por no proceder conforme a la misma, mientras que en otros casos mediaban las creencias religiosas o posiciones valóricas de los profesionales en salud.

Esto también deja en evidencia la falta de uniformidad sobre el concepto de salud integral para proteger la vida de la mujer embarazada y el desconocimiento de los derechos de salud y salud sexual reproductiva que protegen a la mujer desde el punto de vista jurídico, así como de tratados internacionales que han sido ratificados por el país.

Si bien es cierto, la promulgación del Artículo 121 es una política pública que regula el aborto impune en el país, no se reconocía como tal por parte de actores sociales de corte conservador. Además, la carencia de datos y el débil tratamiento del tema por parte de las autoridades políticas, contribuyó al vacío en la identificación del problema público, limitando la influencia de la corriente de problema en la convergencia de una solución y su atención en la arena política.

En este sentido, previo a la administración Alvarado Quesada, no se incluían acciones concretas sobre la temática en los instrumentos de planificación de las instituciones del sector salud, por ende, no era explícito en la agenda política. Salvo en los planes de acción de la PIEG promulgada por el INAMU, incluyen acciones relacionadas a la interrupción terapéutica del embarazo, pero las mismas tuvieron un débil alcance a nivel político y compromiso por parte de las autoridades del

Ministerio de Salud y Ministerio de la Presidencia, pues no fueron determinantes en la apertura de la ventana de oportunidad.

Inclusive, a pesar que el país cuenta con la ratificación de diversos tratados internacionales que promueven la protección de la salud de la mujer, estos no fueron acatados de forma estricta por parte de las autoridades políticas, aunque cuenten con el impulso y respaldo del personal técnico de las instituciones del Poder Ejecutivo. De esta forma, solo se hacían recordatorios por parte de los OIs para el cumplimiento de compromisos firmados, pero el silencio, la omisión y la ausencia de una política pública dejó en evidencia la deuda histórica de las distintas administraciones.

Por dicha razón, se considera que los casos de “Ana y Aurora” fueron los eventos que permitieron visibilizar y posicionar el problema público, captar la atención del sistema político e impulsar la Norma Técnica, lo cual tuvo mayor incidencia en el movimiento de la corriente de problema.

Si bien es cierto, el país abandonó el compromiso establecido para la solución amistosa en el año 2018, el papel que fungieron ambas denuncias ante la CIDH, la apropiación y respaldo de las organizaciones de mujeres hacia la situación vivida por las víctimas, así como la presión a un país que se atribuye la imagen de proteger los derechos humanos y la paz, fueron determinantes para encaminar el proceso decisional de la Norma Técnica.

Esto evidencia que el tratamiento del problema público por parte de los tomadores de decisiones del nivel político fue reactivo, a lo cual se le añadía una carencia de datos que permitieran contar con mayor evidencia y políticas que impulsaran el tratamiento del problema.

De esta forma, confluyeron visiones ambiguas de la problemática donde mediaron aspectos valóricos, religiosos y políticos por sobre los criterios técnicos, teniendo como consecuencia que a través del tiempo no se abriera la ventana de oportunidad. Es así como fueron necesarios la concentración de acontecimientos relevantes (caso Ana y Aurora), para converger con la elaboración de una Norma Técnica como alternativa de solución.

6.2 EL PROCESO DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN

El proceso de negociación entre el Estado costarricense y la CIDH por los casos “Ana y Aurora”, facilitó la idea de elaborar una Norma Técnica por parte del Ministerio de Salud como ente rector, la cual permitiera regular la interrupción del embarazo con fines terapéuticos a nivel nacional en el ámbito público y privado. De esta manera, la alternativa de solución a la deficiente implementación del Artículo 121 fue definida como parte de las condiciones de la solución amistosa entre las víctimas y el Estado, pero que también marcó un consenso entre los actores técnicos sobre la necesidad de emitir una normativa específica.

Esto impulsó la conformación de grupos técnicos y representantes de organizaciones sociales para la elaboración de la Norma Técnica. Sin embargo, en la investigación se constató que en un inicio del proceso predominó el contraste en las distintas visiones de la solución por parte de los actores políticos y sociales.

Primeramente, algunas confrontaciones se debatían entre la pertinencia de hacer o no la Norma Técnica, dejaron entrever argumentos conservadores que aducían que la regulación de salud tendría como consecuencia la apertura para el aborto libre y también la oposición de cualquier tipo de interrupción del embarazo por creencias de la voluntad de un ser divino (aunque esto fuera detrimento de la salud y vida de la mujer).

Por otro lado, grupos de sociedad civil plantearon la posibilidad de ampliar la reglamentación, pero que se sobrepasaba el marco circunscrito por el Artículo 121. A pesar de esto, dichos espacios permitieron generar procesos de incidencia y sensibilización sobre la temática del aborto y la vivencia de las mujeres, por lo que se enriqueció el proceso con otras posturas. Sin embargo, la participación ciudadana de las representantes de las mujeres fue excluida del proceso posterior de elaboración de la Norma Técnica, por lo cual no se contó con mayores espacios de deliberación con los grupos de interés que representaban el problema público.

Asimismo, las discusiones trascendieron entre colegios profesionales de distintos gremios que apoyaban o no la promulgación de una reglamentación. Como bien se ha mencionado, para un sector del gremio médico el Código Penal era suficiente y claro para continuar ejecutando el procedimiento, mientras que otras entidades abogaban por la estandarización de procesos, técnicas, procedimientos, métodos diagnósticos, tiempos de gestión, recursos, entre otros.

Como medida para la depuración del proceso, apego a la legislación y predominio del criterio técnico, la comunidad de expertos fue reducida a grupos de profesionales con especialidades que desde su ámbito de acción tuviesen relación directa con la interrupción del embarazo según lo estipulado en el Artículo 12, lo cual permitió mayor concertación y consenso de criterios técnicos, lo cual evidenció la capacidad del sistema para suavizar las ideas que tendrían mayor probabilidad de supervivencia.

A su vez, esto permitió contar con un equipo de trabajo que se posicionara desde la institucionalidad y brindara insumos como parte de la rendición de cuentas, tanto al Ministerio de Salud, Cancillería y Casa Presidencial, entidades involucradas en la coordinación del proceso. Al mismo tiempo, el contar con un pequeño grupo que fingiera como filtro para la agenda política, permitió mantener un modo consensual de trabajo con respecto a los insumos recibidos por los expertos.

Como parte del proceso de ablandamiento de las ideas, las principales discusiones giraron alrededor de conciliar las terminologías legales y médicas, dirigidas a la aplicación de la reglamentación. También, el concepto de salud definido por la OMS conlleva el bienestar físico, mental y social, por lo que depende de la interpretación que se le brinde a la noción de “salud” según el Artículo 121.

Por ejemplo, la salud mental de una mujer es seriamente lesionada por un delito de violación sexual, por lo cual a criterio del investigador sería contradictorio obligar a una mujer continuar con un embarazo (salvo su consentimiento) antecedido de dicha situación, con mucha más razón en el caso de mujeres menores de edad que debe considerarse su interés superior en garantía de sus derechos y en procura del pleno desarrollo personal. Por tal motivo, la implementación de la normativa debe ser más amplia en este sentido, o bien, se necesario valorarse en un futuro proceso de actualización

de la misma, según los resultados de la fiscalización del ente rector para su adecuada aplicación y cumplimiento en los servicios de salud.

Por otro lado, un aspecto que genera discordia es la denominada “objeción de conciencia” que se incluye en la Norma Técnica. En común acuerdo con Marín (2020), implica anteponer las creencias por encima de la salud y la vida de una mujer, lo cual es una negación en si misma hacia la evidencia empírica y la legalidad, que podría dejar en desprotección a la paciente.

A pesar que la Norma Técnica indique que “la Dirección General del establecimiento de salud deberá garantizar que la objeción de conciencia no genera retraso o impedimento para la realización del procedimiento médico” (Decreto Ejecutivo 42113-S, p. 9), en la práctica puede suponer un riesgo por no brindar una atención oportuna y el incumplimiento de la garantía del derecho de la salud.

Por otra parte, según el punto de vista de los entrevistados se corroboró que el país contaba con los recursos técnicos y financieros para implementar la reglamentación del aborto impune como alternativa de solución. Sin embargo, esta no fue determinante en la apertura de ventana, sino más bien, un tema de aprobación meramente técnico se vio contrastado por aspectos políticos, tanto en la Administración Solís Rivera y la Administración Alvarado Quesada.

Si bien es cierto, aunque existía consenso en el personal técnico de las instituciones sobre la Norma Técnica como alternativa de solución, y la misma se mantuvo alineada con los elementos básicos para la regulación del aborto impune según el Artículo 121, no contó con impulso suficiente para la apertura de ventana que permitiera su aprobación como una política pública.

De esta manera, se logró comprobar que a pesar de la visibilidad que logró tener el problema público y el contar con claridad técnica sobre la Norma Técnica como solución, es la corriente política donde se concentraron los principales obstáculos, pues transcurrieron muchos años para la firma y oficialización por parte del Ejecutivo.

6.3 FACTORES POLÍTICOS ENTORNO A LA NORMA TÉCNICA

La escasa comunicación sobre el avance del proceso de elaboración de la Norma Técnica fue utilizada por partidos conservadores para polarizar la opinión pública. El Gobierno intentó mantener un bajo perfil de dicho proceso con el fin de contar con el criterio del equipo técnico (coordinado por el Ministerio de Salud) y no inmiscuir posiciones valóricas de actores sociales, también fue objeto para la desacreditación y el morbo en el ámbito político.

A pesar del compromiso de la Administración Solís Rivera para regular el aborto impune y contar con una versión final de la Norma Técnica en el año 2017 para su aprobación, las autoridades gubernamentales deciden no actuar en favor de proteger los derechos estipulados en el Artículo 121, por lo cual se cierra la ventana de oportunidad. De esta forma, implícitamente se excluye de la agenda un tema que restaba capital político en un momento de polarización partidaria, y a la vez, donde se procuraba tener la mayor cantidad de apoyo del Poder Legislativo para la aprobación de la reforma tributaria, impulsada por el Poder Ejecutivo.

Asimismo, el extenso proceso para la aprobación de la Norma Técnica por parte de Ejecutivo, coincide con el periodo de la campaña presidencial 2018 – 2022 (en primera y segunda ronda electoral), la cual fue marcada la polarización entre valores religiosos de índole moral y valores democráticos, en temas como el matrimonio entre parejas del mismo sexo, el aborto terapéutico, educación sexual, entre otros.

Se evidenció que las campañas electorales están asociadas a la compatibilidad partidaria según los valores que se profesen, por lo cual los partidos tienden a responder reactivamente a las demandas sociales de la masa de votantes a las que quiere alcanzar. En el caso del partido oficialista y ganador de la segunda ronda electoral, significó el compromiso en su Plan de Gobierno de impulsar la institucionalización de la Norma Técnica, así como su implementación.

Por los resultados en las elecciones 2018 – 2022, los representantes de partidos conservadores en la Asamblea Legislativa obtendrían 20 escaños de 57, mientras el partido oficialista solamente 10, lo que implicaba una lucha de poder en iniciativas institucionales del Ejecutivo y de reformas jurídicas del Legislativo.

Es así como la Administración Alvarado Quesada aboga por un gobierno de coalición que permitiera impulsar la denominada “reforma fiscal”, pero que también significaba un bloqueo político para la Norma Técnica, siento el retraso de su aprobación una moneda de cambio que generaba una contradicción con respecto al discurso manifestado en campaña sobre el aborto impune.

Lo anterior se reafirma con uno de los acuerdos del denominado “Gobierno Nacional” que implicaba “no modificar ninguna ley relacionada con el aborto, por ninguna acción de Gobierno a nivel nacional o internacional. No ampliar en modo alguno lo establecido en el Artículo 121 del Código Penal, sea por interpretación, protocolo o reforma” (Alvarado y Piza, 2018, p. 2).

Las presiones por la reforma fiscal, la extensa campaña política, y una coalición de partidos políticos en la segunda ronda tuvieron incidencia en la inacción del gobierno para aprobar la Norma Técnica. A su vez, esto demuestra como la propagación de grupos religiosos en la política pueden ir en contra de la igualdad de derechos en una sociedad democrática, pues utilizan sus propias creencias para intentar legislar y obstaculizar iniciativas de los gobiernos que atenten a sus posiciones ideológicas.

Es comprensible que la política no es neutra, pero la garantía del derecho a la salud de un Estado no debe depender de aspectos religiosos, pues no es objetivo legislar desde una agenda valórica que influya en las políticas públicas, pues las iniciativas técnicas que rocen o interfieran la subjetividad de posturas conservadoras, se pueden convertir en temas “políticamente incorrectos”, que limitan los derechos humanos de minorías, privan el debate público y generan una incongruencia en el discurso de un gobierno democrático.

En este sentido, los partidos de grupos religiosos utilizaron su poder político para hacer interferencia hacia la decisión del Poder Ejecutivo en aprobar la Norma Técnica, mediante discursos populistas y amenazas para obtener visibilización en los medios de comunicación y réditos políticos de un sector de la ciudadanía.

Las alianzas entre los partidos políticos y líderes religiosos influyeron en la opinión ciudadana y las movilizaciones en el país, mediante un discurso de oposición al avance en temas de salud sexual y reproductiva de las mujeres, lo que generó presión en el clima político del Ejecutivo.

Al mismo tiempo, también representó la oportunidad para que grupos a favor de la Norma Técnica se organizaran para generar procesos de movilización en fechas claves y campañas de incidencia política, que de la misma forma permeaban la opinión pública y exigía el cumplimiento de los compromisos internacionales y promesas de campaña asumidas por el partido oficialista.

Se considera fundamental el papel de las OSC en el proceso de exigibilidad de derechos, pues la visibilización del problema público y exposición de las omisiones del Estado, les permite posicionarse para defender intereses de las poblaciones que representan, mediatizar sus demandas y captar la atención de la agenda política.

Por otro lado, el rol de los OIs promueve la promulgación de políticas públicas que resguarden los derechos humanos, en el entendido que brindan recordatorios a los gobiernos para lograr una base mínima en la institucionalidad de país, aunque su papel como agente de política exterior en ocasiones no sea tomada en cuenta de forma estricta.

Sin embargo, los mecanismos de la CIDH lograron impulsar la armonización del sistema jurídico y el cumplimiento de instrumentos internacionales, ya que mediante las denuncias sobre la violación de derechos de los casos “Ana y Aurora” generó recomendaciones y el proceso de solución amistosa, pero ante su ruptura el Estado deberá asumir las sanciones al país.

Asimismo, es importante el papel de la Defensoría, en la articulación de las demandas ciudadanas y la visualización de las infracciones del Estado con respecto a los compromisos internacionales donde se incluye la temática de la interrupción del embarazo. Lo anterior en el entendido que la Constitución Política (artículo 7 y 48) define la jerarquía de las normas que conforman el ordenamiento jurídico costarricense, teniendo los convenios internacionales un valor supra legal.

Adicionalmente, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales, también dependerá de otros factores como la voluntad política, participación e incidencia de las OSC, capacidad técnica de las instituciones gubernamentales y el entendimiento de los derechos humanos por parte de las autoridades políticas de los distintos poderes.

En otro orden de la discusión, como parte de las competencias del ente rector, las autoridades de salud fungen como los actores que deben emprender la política pública de la Norma Técnica. Un aspecto favorable, es que los representantes de la cartera del Ministerio del Ministerio de Salud manifestaron una postura técnica ante la temática.

La estrategia de comunicación del gobierno permite crear un ambiente político de mayor asimilación y reconocimiento sobre la importancia y necesidad de contar con la Norma Técnica en el país. Sin embargo, actores políticos y sociales consideran que la estrategia fue llevada a cabo de forma tardía.

Producto del cambio de administración y el ambiente político, en el periodo del mandatario Carlos Alvarado la agenda política sufre un reajuste, lo que incide en la inacción del gobierno que pospone la aprobación de la Norma Técnica, pues el tratar de mantener un discurso consensual con distintos sectores lesionó los derechos de las mujeres.

A pesar de esto, a criterio del investigador y en materia de derechos humanos, en las administraciones del PAC se contó con el avance en distintos temas de política pública que habían sido rezagados, cuestionados o ignorados por otras administraciones y partidos políticos, entre ellos: anticonceptivo oral de emergencia, acceso a las mujeres a condón femenino, vacuna contra VPH, Protocolo de atención integral de personas trans para la hormonización en la red de servicios de salud, matrimonio igualitario, reconocimiento de la identidad de género, Norma de atención para la atención en salud libre de estigma y discriminación de personas LGTBI, y apoyo a la continuidad de la educación sexual integral en escuelas y colegios.

Como indica la Norma Técnica, el Ministerio de Salud debía aprobar el protocolo de atención de los establecimientos de salud para su implementación. Dicha acción fue realizada en diciembre de 2020, pero la misma fue objeto de amplias discusiones y mociones de diputados de partidos conservadores en la Asamblea Legislativa. Asimismo, generó cuestionamientos de la Iglesia Católica y grupos religiosos inmiscuidos en la política del país.

Por dicha razón, se prevé que conforme se acerque la campaña para las elecciones 2022-2026, los grupos conservadores intenten utilizar nuevamente una oferta partidaria con este tipo de temas, con el fin de para polarizar y captar el voto de la ciudadanía que profesa la religión cristiana o evangélica. En resumen, uno de los elementos centrales de los cuales dependió la apertura de ventana para la aprobación de la “Norma Técnica” fue la voluntad política, correspondiente a la corriente de política según Kingdon.

Asimismo, influyó fuertemente los casos “Ana y Aurora” en la visibilización del problema público, referente a la corriente de problema. De igual forma, permitió la intervención internacional por las denuncias establecidas ante la CIDH. El proceso negociación entre el Estado, las víctimas y la CIDH, impulsó la formulación del documento técnico de la Norma Técnica, propio de la corriente de alternativas, y a su vez, promovió la movilización de organizaciones de mujeres en defensa de sus derechos, incidiendo en el ambiente político del país.

6.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

Desde el punto de vista metodológico, el modelo de corrientes permitió analizar el proceso decisional de la Norma Técnica como una política pública, en la cual intervinieron múltiples factores para su aprobación. Sin embargo, se logra apreciar como la ventana de oportunidad no es precisamente abierta por la corriente de problema y la corriente de solución.

En este aspecto, para que el problema público cobrara fuerza en la agenda de gobierno, requirió de un proceso para ser considerado como tal, y que indudablemente debió ser canalizado mediante la corriente de soluciones y la corriente de política, por lo que se considera más un proceso de las políticas públicas donde las tres corrientes confluyen entre sí. Del mismo modo, se reconoció que la corriente de soluciones logra brindar factibilidad política a una alternativa sólida (como lo era el

documento técnico de la Norma Técnica) para que fuera aceptada por las autoridades políticas (Zahariadis, 2010).

En esta misma línea, se denota que el enfoque de Kingdon no toma en consideración el rol de los OIs para el impulso de las políticas públicas, en el entendido que los resultados de dichas entidades, son valorados según el cumplimiento de los países con respecto a los compromisos asumidos en un contexto de política externa (Zahariadis, 2010).

A pesar que se hace un intento en explicar las corrientes por separado, estas generan cambios constantes en el sistema político pues están. En el caso de Costa Rica, se expuso las posiciones en contra y a favor de la Norma Técnica, así como quienes reconocían o no la necesidad de operacionalizar aún más el Artículo 121. De este modo, fueron posturas que se mantuvieron durante todo el proceso decisional, influyendo en la configuración y reconocimiento del problema de salud pública, además de intervenir en el ambiente político.

Ahora bien, el modelo de Kingdon permite advierte sobre necesidad que las ideas en la sopa primitiva sean valoradas según su coherencia y analizar las posibles ambigüedades en las decisiones que se tomen en la corriente política.

Por otra parte, un aspecto fundamental en la investigación fue desarrollar un muestreo de actores políticos y sociales con distintas visiones y valores frente al estudio de caso relacionado al aborto impune, pues se contó con las impresiones de tres profesionales del sector salud con formación en medicina y enfermería, así como cuatro abogadas (OSC Acceder, Defensoría de los Habitantes de la República y Cancillería), y de una diputada de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, se considera relevante que los actores incluidos en la muestra tuvieran una participación activa en entidades públicas, OSC, OIs, y sociedad civil, pues aportaron según su experticia entorno a la formulación de la política pública de la Norma Técnica, lo cual brindó mayor validez al proceso de investigación.

Además, el estudio brinda un acercamiento inicial para avanzar en el desarrollo de nuevas investigaciones que permitan ampliar la participación de otros actores involucrados en la temática, tales como la Iglesia, la ciudadanía y los movimientos sociales, con el fin de contar con un mayor aporte de visiones relacionadas con la temática abordada.

Por otra parte, el contexto del estudio permite investigar otras temáticas que se han visto fuertemente polarizadas en Costa Rica, con el objetivo de brindar mayor amplitud sobre la influencia de las corrientes religiosas en las políticas públicas que tienen enfoque de derechos humanos, así como también los avances o retrocesos que han significado al país.

De la misma manera, resulta interesante ahondar si la oferta de los partidos políticos de corte conservador se mantendrá en las próximas elecciones presidenciales con el mismo impacto en el ambiente político. También, determinar si las creencias religiosas resultan parte de la identidad de la ciudadanía y seguirán cierto parte fundamental para condicionar el voto, así como su consecuente repercusión en las políticas públicas del gobierno.

De modo similar, resulta importante explicar el alcance del movimiento feminista denominado “marea verde” en las políticas públicas de salud sexual reproductiva de los gobiernos de Latinoamérica. Igualmente, comprobar su impacto en la conformación de nuevos colectivos de mujeres de la sociedad civil que inciden políticamente en la agenda política de los Estados, así como en la visibilización de los problemas de salud pública y en la participación activa en la formulación de las políticas.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección de Antologías de Política Pública*. Miguel Ángel Porrúa Libero-Editor.
- Alvarado, C.; Piza, R. (2018). *Gobierno Nacional: acuerdo por la esperanza, la equidad y el desarrollo*. San José, Costa Rica
- Amador, G. [@gisamador]. (1 de setiembre de 2019). <https://twitter.com/gisamador/status/1168306630771073025>
- Arguedas, G. (2018). *Gender Ideology, Religious Fundamentalism and the Electoral Campaign (2017-2018) in Costa Rica*. The London School of Economist.
<https://blogs.lse.ac.uk/religionglobalsociety/2018/12/gender-ideology-religious-fundamentalism-and-the-electoral-campaign-2017-2018-in-costa-rica/>
- Arrieta, E. (15 de noviembre de 2019). Batalla por aborto terapéutico no terminará con firma de norma técnica. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/batalla-por-aborto-terapeutico-no-terminara-con-firma-de-norma-tecnica>
- Ávalos, A. (28 de marzo de 2015). Temor de médicos y vacío legal impiden hacer aborto terapéutico. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/salud/temor-de-medicos-y-vacio-legal-impiden-hacer-aborto-terapeutico/KDEMDGJSNFBCHPDFC4QNMO4B5A/story/>
- Bañón, R.; Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Alianza Universidad.
- Bachrach, P.; Baratz, M. (1963). Decisiones y no decisiones: Un marco analítico. *American Political Science Review*, vol. 57, N° 3, 632-642, Bryn Mawr College

- Banfi, E.; Gómez, M.; Moreno, P. y Trebs, L. (17 de julio de 2020). Feminismo trasnacional: La Marea Verde en Latinoamérica. Opiniones Oportunas. <http://revistafal.com/feminismo-trasnacional-la-marea-verde-en-latinoamerica/>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial*. Universidad de La República, Uruguay
- Bernal, R. (2013). *El aborto. La bioética como principio de vida* [Tesis de enfermería, Universidad de Cantabria].
<https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/3939/BernalGonzalezR.pdf>
- Borges, F. (2017). Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís. *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, N° 2, 389-412, Universidad del Estado de California, EEUU.
- Brenes, P.; Robles, R. (2009). *Aborto terapéutico. Conocimientos y actitudes de estudiantes universitarios/as de medicina y enfermería* [Tesis de psicología, Universidad de Costa Rica].
- Caja Costarricense del Seguro Social (2019). *Total de abortos por región durante el periodo 2005-2018. Área de Estadística en Salud*.
<https://redatam.ccss.sa.cr/bincris/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=IND&lang=ENG>
- Cambronero, N. (31 de mayo de 2016). Luis Guillermo Solís defendió regulación del aborto terapéutico ante el Vaticano. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/luis-guillermo-solis-defendio-regulacion-del-aborto-terapeutico-ante-el-vaticano/DQPFS4NRRBAADEVZOX76FI2FU/story/>

- Cascante, L. (25 de abril de 2018). Aborto terapéutico atrapado entre el temor médico. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/temor-ata-manos-la-figura-del-aborto-terapeutico/>
- Cascante, L. (15 de octubre de 2019). Arzobispo de San José pide al Presidente respetar «al no nacido» y no firmar la norma técnica. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/arzobispo-de-san-jose-pide-al-presidente-respetar-al-no-nacido-y-no-firmar-la-norma-tecnica/>
- Castillo, S. (2019). *América Latina: cuando la religión y la política se encuentran*. United Explanations. <https://www.unitedexplanations.org/2018/05/14/america-latina-cuando-la-religion-y-la-politica-se-encuentran/>
- Ceballos, F. (2009). El informe de investigación con estudios de casos. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 1, N° 2, 413-423, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281021548015.pdf>
- Centro de Derechos Reproductivos (2017). Derecho a la salud de las mujeres embarazadas. Ficha Ana y Aurora. <https://drive.google.com/file/d/1Q-kxGhhW2K45fRWW3iMLxbd9DqKa5895/view>
- Chávez, S. (2013). Aborto terapéutico, ausencia injustificada en la política sanitaria. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 30, N° 3, 494-499, Lima. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v30n3/a20v30n3.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA

Decreto Ejecutivo 42113-S. [Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Salud]. Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el Artículo 121 del Código Penal. 17 de diciembre de 2019.

Defensoría de los Habitantes de la República (2013). *Oficio N° 07753-2013-DHR del 11 de junio de 2013, Expediente N° 70565-2010-SI. Dirección de la Mujer.*

Defensoría de los Habitantes de la República (2016). *Lista de cuestiones para el grupo de trabajo 67° sesión (CEDAW). Informe Costa Rica. Dirección de la Mujer.*

Defensoría de los Habitantes de la República (2018). *Informe anual de labores 2017-2018.*

http://www.asamblea.go.cr/glcp/informes_defensoria/forms/allitems.aspx

Defensoría de los Habitantes de la República (2018). *Oficio N° 15323-2018-DHR del 10 de diciembre de 2018, Expediente N° 113940-2012-SI y 118165-2013-SI.*

Defensoría de los Habitantes de la República (2020). *Coadyuvancia pasiva en Acción de Inconstitucionalidad, Expediente 20-002044-0007-CO de la Sala Constitucional 10 de diciembre de 2018.*

Dente, B.; Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Editorial Ariel.

Díaz, N. (2010). Incidencia de la voluntad política de los estados en la efectividad del Sistema de Protección de los Derechos Humanos. *Nova et vetera*, vol. 19, N° 63, 75-80, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia.

- Donato, L.; Dornelles, E.; Maia, M.; Pin, P. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde Soc. São Paulo*, volumen 22, N° 2, p.511-520. Sao Pablo, Brasil.
- Dunn, W. (2018). *Problem structuring in public policy analysis*. Universidad de Pittsburgh.
<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5aeff35b03d17.pdf>
- Elizande, A.; Paredes, J. y Thayer, L. (2012). La Política: deliberación, técnica y movimiento. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 11, N° 32, 2012, 7-11. Santiago, Chile.
- Fallas, G. (2 de agosto de 2019). Obispo a presidente: “No se pueden defender derechos de minorías, ignorando derechos de mayorías”. *Amelia Rueda*.
<https://www.ameliarueda.com/nota/obispo-a-presidente-no-se-pueden-defender-derechos-de-minorias-homilia>
- Franco, R.; Lanzaro, J. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Naciones Unidas; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Editorial Miño y Dávila.
- Fuentes, L. (2018). Politización evangélica en Costa Rica en torno a la agenda “provida”: ¿Obra y gracia del Espíritu Santo?. *Revista Rupturas*, vol. 9, N° 1, 85-106, Universidad Estatal a Distancia. <http://investiga.uned.ac.cr/rupturas/>
- Hernández, R.; Fernández, C.; y Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3 edición). Editorial Mc Graw Hill.

Instituto Guttmacher (2017). *Abortion Worldwide: A Decade of Uneven Progress*.

https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/abortion-worldwide.pdf

Instituto Nacional de la Mujer (2008). *Plan de acción 2008 – 2012: Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017*. INAMU

Instituto Nacional de la Mujer (2012). *Plan de acción 2012 – 2014 de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género*. INAMU

Instituto Nacional de la Mujer (2018). *Informe PIEG trianual 2015-2017. III Plan de acción 2015 – 2018*. <https://www.inamu.go.cr/documents/10179/407119/Informe+PIEG+2015-2017+++VERSION+FINAL+01+06+%281%29.pdf/28d9c49e-0093-4ac7-8a9a-a6bc9c09771a>

Instituto Nacional de la Mujer (2018). *Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030*. INAMU.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.

Kourliandsky, J. (2019). Democracia, evangelismo y reacción conservadora. *Nueva Sociedad*, N° 280, 139-146. <https://nuso.org/articulo/democracia-evangelismo-y-reaccion-conservadora/>

Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Código Penal de Costa Rica [CP]. Ley N° 4573. 04 de mayo de 1970 (Costa Rica)

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=96389&strTipM=TC

Ley N° 5395. Ley General de Salud. Costa Rica. 30 de octubre de 1973.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=96425&strTipM=TC

Ley N° 5412. Ley Orgánica de Salud. Costa Rica. 08 de noviembre de 1973.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8204&nValor3=96263&strTipM=TC

Madrigal, L. (3 de diciembre de 2017). ¿No se cansan de hacer el ridículo?”. *Delfino*.

<http://52.32.74.164/2019/09/no-se-cansan-de-hacer-el-ridiculo/>

Madrigal, L. (26 de septiembre de 2019). Siete candidatos presidenciales asistieron a “Marcha por la Vida y la Familia”. *El Mundo*. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/seis-candidatos-presidenciales-asistieron-marcha-la-vida-la-familia/>

Marín, A. (19 de abril de 2020). La Norma Técnica y la Objeción de Conciencia. *El Mundo*.

<https://www.elmundo.cr/opinion/la-norma-tecnica-y-la-objecion-de-conciencia/>

Mata, A. (05 de julio de 2018). Hablar del aborto distrae atención de temas prioritarios, dice Carlos Alvarado. *Amelia Rueda*. <https://www.ameliarueda.com/nota/hablar-del-aborto-distrae-atencion-de-temas-prioritarios-dice-carlos-alvara>

Ministerio de Salud (2011). *Política Nacional de Sexualidad 2010-2021*.

Navarrete, B.; Gómez, G. (2009). La reforma administrativa como reacción a una crisis política. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, volumen 11, 91-125. Santiago.

- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo N° 11, diciembre 2007. Instituto de Asuntos Públicos. Santiago.
- Olavarría, M. (2010). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Editorial Universitaria de Chile, Santiago.
- Olavarría, M. (2011). Política de Salud en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 16, N° 55, 353-374. Universidad del Zulia, Venezuela.
- Olavarría, M. (2013). De la formulación a la implementación del Transantiago. Análisis del proceso político de una política pública. *Revista Gestión y Política Pública*, volumen 22, N°2, 355-400. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Distrito Federal, México.
- Osorio, C. (2017). ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 68, 75-112. Santiago, Chile.
- Organización Mundial de la Salud (2014). *Del concepto a la medición: la aplicación práctica de la definición de aborto peligroso utilizada en la OMS*. Boletín de la Organización Mundial de la Salud 2014; 92-155. <https://www.who.int/bulletin/volumes/92/3/14-136333/es/>
- Organización Mundial de la Salud (2017). *Comunicado de prensa conjunto de la OMS, 28 de septiembre de 2017*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year>

Organización de Naciones Unidas (2007). I Informe Sombra de Costa Rica, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Informe de Sociedad Civil. San José, Costa Rica.

Organización de Naciones Unidas (2019). *Informe de Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Consejo de Derechos Humanos*. Ginebra.

https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/HRBodies/UPR/Documents/Session33/CR/A_HRC_42_12_Add.1_AV_Costa%20Rica_S.docx&action=default&DefaultItemOpen=1

Pacheco, Y. (2014). *Políticas de salud y actividad física para la prevención de la obesidad infantil en dos ciudades de México*. [Tesis de Maestría en Salud Pública, Instituto Nacional de Salud Pública de México].

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, Sede Académica de México.

Partido Acción Ciudadana (2018) Plan de Gobierno, Carlos 2018. Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país. <https://carlos.cr/wp-content/uploads/2017/05/Creer-y-crear-la-Costa-Rica-del-siglo-XXI-interactivo.pdf>

Padra, E. (26 de septiembre de 2017). Campaña #SaludYVida121 busca garantizar el aborto terapéutico en Costa Rica. *ElperiodicoCR*. <https://elperiodicocr.com/campana-saludyvida121-busca-garantizar-el-aborto-terapeutico-en-costa-rica/>

Pignataro, A.; Treminio, I. (2018). Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018. *Revista de Ciencia Política*, vol. 39, N° 2, 239-264, Universidad de Costa Rica.

Quirós, J. (2017). Comunicado de la Conferencia Episcopal de Costa Rica: Sobre el así llamado “aborto terapéutico”. 28 de setiembre de 2017.

Ramírez, L. (23 de julio de 2018). Presidente insiste en que es él quien decide cuándo es buen momento para regular aborto terapéutico. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/alvarado-firma-norma-aborto-terapeutico-cuando-determine-buen-momento>

Ramírez, L. (17 de julio de 2018) Grupo pro aborto se manifestará frente a Casa Presidencial para exigir aprobación de norma técnica. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/movimiento-casa-presidencial-aprobacion-norma-tecnica-aborto-terapeutico>

Ramírez, L. (16 de agosto de 2018). #FirmeYa 75% de los tuits de @CarlosAlvQ han tenido como respuesta lapiceros en el último mes. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/firmeya-75-por-ciento-tuits-presidente-respuesta-lapiceros-ultimo-mes>

Ramírez, L. (28 de agosto de 2018). Movimiento pro aborto volverá a manifestarse en setiembre para exigir norma técnica. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/movimiento-pro-aborto-volvera-manifestarse-setiembre-exigir-norma-tecnica>

Resolución 2007007958 de 2007. [Sala Constitucional de Costa Rica]. Expediente N° 07-

007740-0007-CO. 7 de junio de 2007. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-404607>

- Rodríguez, C. (2019). La religión del aborto terapéutico. *Revista de Digital de la Maestría en Ciencias Penales*, N° 11, Universidad de Costa Rica. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP>
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas: la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 6-29. Bogotá, Colombia.
- Ruiz, J. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa* (2° Ed.). Universidad de Deusto.
- Schillagi, C. (2001). Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, volumen 10, N° 30, 245-266. Santiago, Chile.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Umaña, P. (29 de noviembre de 2017). Gobierno suspende aprobación de norma técnica de aborto terapéutico por “decisión política”. *Semanario Universidad*.
<https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/gobierno-suspende-aprobacion-de-norma-tecnica-de-aborto-por-decision-politica/>
- Universidad de Costa Rica (15 de enero de 2019). Mitad de la población costarricense apoya el aborto si la madre se encuentra en peligro de muerte. *Sociedad*.
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/01/15/mitad-de-la-poblacion-costarricense-apoya-el-aborto-si-la-madre-se-encuentra-en-peligro-de-muerte.html>
- Villalobos, P. (08 de agosto de 2018). “Fuera los rosarios de nuestros ovarios”: la consigna pro aborto que suena afuera de Presidencia. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/fuera-rosarios-nuestros-ovarios-consigna-pro-aborto-plantan-presidencia>

Villalobos, P. (16 de agosto de 2018). Alvarado reconoce haberse equivocado en declaraciones sobre norma para aborto terapéutico. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/alvarado-reconoce-haberse-equivocado-declaraciones-aborto-terapeutico>

Vargas, D. (31 de agosto de 2019). Marcha contra el aborto promovida por grupos cristianos pide al presidente no firmar norma técnica. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/marcha-contra-aborto-promovida-grupos-cristianos-no-firmar-norma-tecnica>

Villalobos, P. (21 de enero de 2019). Congreso pide al presidente abstenerse de firmar norma técnica sobre aborto terapéutico. *Amelia Rueda*.

<https://www.ameliarueda.com/nota/congreso-pide-presidente-abstenerse-firmar-norma-tecnica-aborto-terapeutico>

Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Editorial Sage.

Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas. En: Sabatier, P. (2007) *Teoría del proceso de políticas públicas*. Westview Press.

8. ANEXOS Y APÉNDICES

8.1 ANEXO 1: PAUTA DE ENTREVISTA A ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

Variable #1: Corriente de problema

Descripción: consiste en determinar cómo se identifica la problemática en el contexto, así como reconocer los eventos que generaron acciones en la arena política y las principales acciones de política pública con las cuales contaba la institucionalidad para visibilizar el aborto terapéutico.

1. ¿Cuál era la problemática principal que existía en el país con respecto al abordaje de aborto terapéutico?
2. ¿Cuáles fueron los eventos que permitieron visibilizar el problema en el ámbito técnico y político?
3. ¿Considera que existían políticas o acciones institucionales que permitían visibilizar la problemática con respecto al abordaje del aborto terapéutico?

Variable #2: Corriente de solución

Descripción: consiste en identificar la manera en como convergieron las distintas posturas de los actores con respecto a las alternativas de solución, para reconocer los espacios de confrontación, su participación y la existencia de acuerdos, así como también examinar si se contaba con los recursos suficientes para su implementación.

4. ¿Cuáles fueron las diferentes propuestas de solución de los distintos actores o grupos de interés sobre el aborto terapéutico?
5. ¿Considera que existía consenso técnico en torno al contenido de la Norma Técnica como una alternativa de solución?
6. ¿Cuáles eran los recursos técnicos, económicos y políticos con los cuáles contaba o no el país para implementar la Norma Técnica?

Variable #3: Corriente de Política

Descripción: consiste en identificar la interacción de los actores políticos y sociales mediante la forma de realizar sus demandas, establecer sus discursos y posiciones ante la ciudadanía, el gobierno y grupos de interés, que permitieran incidir en el ambiente político del país y la formación de redes de apoyo para lograr sus propósitos.

7. ¿Cuáles fueron las distintas posturas ideológicas que surgieron entorno al aborto terapéutico y como repercutieron en el clima político?
8. ¿Cómo fue la organización de los grupos de sociedad civil y otros organismos con respecto a sus estrategias de movilización para incidir sobre la temática del aborto terapéutico?
9. ¿Considera que los cambios de gobierno o de autoridades en la administración pública pudieron beneficiar o perjudicar el proceso de aprobación de la Norma Técnica?