



Artículo de investigación 225-B7-177 / VI-1129-2017. ❖ Proyecto “La comunicación política entre candidatos, ciudadanos y la Administración Pública: monitoreo elecciones 2018” - Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) ❖ Universidad de Costa Rica (UCR) ❖ Recibido: 27.08.2020.

Aprobado versión final: 14.09.2021. ❖ JEL: H83; D823; M38; O54; D72.

Pp. 209-230 ❖ doi: 10.33571/teuken.v12n19a9

Efecto Alpízar-Mora: análisis tridimensional de la comunicación política aplicado en las elecciones costarricenses.

Alpízar-Mora Effect: Three-dimensional analysis of political communication applied in the Costa Rican elections.

Esteban O. Mora Martínez - Claudio Alpízar Otoyá

COSTA RICA

Resumen: este artículo propone un análisis de la comunicación política en las relaciones entre candidatos, ciudadanos y Administración Pública, para determinar los factores que prevén cambios en la gestión pública y establecer un marco de referencia en el examen de dichas comunicaciones, en tres dimensiones: profundidad, incidencia y límites; estas se estudian en un tiempo determinado y su interacción se denomina Efecto Alpízar-Mora. Dicho efecto surge del análisis de las brechas técnicas en el discurso político —*identificadas en el proceso electoral de Costa Rica del período presidencial 2018-2022 mediante análisis cualitativo*— y contribuye a la discusión y evaluación de la comunicación política. Como resultado, se plantean factores, variables y preguntas para analizar tridimensionalmente la coherencia entre el discurso político y la planificación estratégica del Gobierno.

Palabras clave: administración pública; comunicación política; costa rica; elecciones.

Abstract: This paper proposes an analysis of political communication in the relations between candidates, citizens, and the Public Administration, to determine the factors that foresee management changes and to establish a frame of reference in the examination of public communications through three dimensions: depth, incidence, and limits, which are studied in a given time and their interaction is called the Alpízar-Mora Effect. This effect arises from the analysis of the technical gaps in the political discourse —*identified during the electoral process in Costa Rica for the presidential period 2018-2022 through qualitative research*— and it contributes to the discussion and evaluation of political communication. As a result, the authors propose factors, variables, and questions to analyze in three dimensions the coherence between the political discourse and the strategic planning of the Government.

Key words: public administration; political communication; costa rica; elections.



Esteban Mora es Doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia; Máster en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional, de la Universidad de Costa Rica (UCR) y Licenciado en Administración Pública (UCR). Es profesor del Posgrado en Administración Pública de la Escuela de Administración Pública, Investigador y Coordinador del Programa de Investigación e Innovación del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública -CICAP- de la Universidad de Costa Rica.

Contacto: moramartinez@ucr.ac.cr



Efeito Alpízar-Mora: análise tridimensional da comunicação política aplicada nas eleições da Costa Rica.

Resumo: este artigo propõe uma análise da comunicação política nas relações entre candidatos, cidadãos e Administração Pública, para determinar os fatores que preveem mudanças na gestão e estabelecer um quadro de referência no exame da comunicação pública através de três dimensões: profundidade, incidência e limites, que são estudados em um determinado momento e cuja interação é chamada Efeito Alpízar-Mora. Esse efeito surge da análise das lacunas técnicas do discurso político —*identificadas no processo eleitoral costarricense do período presidencial 2018-2022 por meio de análise qualitativa*— e contribui para a discussão e avaliação da comunicação política. Como resultado, os autores propõem fatores, variáveis e questões para analisar em três dimensões a coerência entre o discurso político e o planejamento estratégico do Governo.

Palavras-chave: administração pública; comunicação política; Costa Rica; eleições.

Introducción

La investigación sobre la comunicación política entre candidatos, ciudadanos y la Administración Pública es un eje de las ciencias políticas y de la gestión pública que condiciona el acontecer de un país, en función de sus procesos electorales, lo que sirve de insumo para proponer un marco de referencia para el análisis político.

La Administración Pública y su relación con los ciudadanos es intermediada por instituciones tales como el esquema de partidos políticos vigente en un Estado Social de Derecho. En el caso de Costa Rica, después de la constituyente de 1949, se vivió un largo período de bipartidismo, acompañado por una serie de partidos minoritarios que, hasta el año 2014, lograron incidir en la opinión pública y ganar las elecciones, con lo cual se cambió gradualmente el sistema de partidos. (Pérez, 2018)



Claudio Alpízar es Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo por la Universidad Nacional, Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Costa Rica. Conferencista, analista político, asesor en estrategia política, y consultor en temas de gobernabilidad, gobernanza, comunicación y marketing políticos. Grupo de Investigación: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica.

Contacto: alpizarotoya.claudio@gmail.com



El monitoreo electoral ayuda a determinar variables que identifican acciones sobre la institucionalidad y la reacción de los ciudadanos frente a esta. Problemas como la falta de atención oportuna y de toma de decisiones efectiva en temas como infraestructura, empleo público y pensiones han generado malestares sociales, que han afectado la participación y las apreciaciones sobre el valor público; por ejemplo, Murillo (2018) evidencia esta situación al indicar que, a veinte días de la primera ronda, el 37% de los votantes estaba indeciso.

Además, según Ramírez (2010) “la ausencia de estímulos para votar y la falta de identificación partidaria contribuyen a no tomarse la molestia por votar” (p. 137). No obstante, para De León (2012), las dinámicas de los actores de lo público conforman una compleja red de relaciones y prácticas que configuran un espacio de participación y visibilidad. La Administración Pública, por ende, está inmersa en un proceso de transición política, con elementos de una economía global de mercado y una sociedad civil con mayores posibilidades de acceso a la información, aunque esto implica la participación y la toma de decisiones informadas.

Para Berrocal-Gonzalo *et al.* (2014), durante la segunda mitad del siglo XX predominó la “telecracia”, un modelo de comunicación unidireccional que supone la popularización de la política y su conversión en espectáculo o “politainment”; y agregan que el siglo XXI se inicia con el convencimiento de que la Internet conducirá a un modelo comunicacional bidireccional, en el que se establece un diálogo real entre el poder político y la ciudadanía.

Sin embargo, esa relación carece de modelos y datos sobre las tendencias y los cambios posibles en la gestión pública, y hace falta construir información para crear valor a partir de la interacción entre candidatos, ciudadanos e instituciones. Por ello, la comunicación política se convierte en una herramienta de análisis para el estudio de la Administración Pública y, con base en las elecciones nacionales de Costa Rica del período electoral 2018, se podrían estimar ajustes en la estrategia de las diversas instituciones públicas e, inclusive, en la forma de interactuar con la ciudadanía.

Esta investigación identifica factores y variables que predicen y producen cambios en la gestión pública, independientemente de las reformas propuestas. Este hallazgo en el marco del proceso de comunicación política se ha denominado el *Efecto Alpízar-Mora* y se produce en un tiempo determinado por medio de la interacción de tres dimensiones: profundidad, incidencia y límites.

Para la construcción de dicho efecto, se proponen factores, variables e interrogantes que facilitan el análisis político y el examen de la coherencia entre el discurso del político y la planificación estratégica del Gobierno, lo que muestra las brechas entre ambas y evidencia que el político sobreestima su conocimiento o su capacidad en diferentes áreas de las políticas públicas y



de la gestión del Gobierno —tanto en lo general como en lo específico— como resultado de la falta de dominio de la realidad administrativa, la viabilidad económica y la normatividad que les impide discurrir con pericia.

Metodología

La investigación responde al objetivo de conocer los factores previos a los cambios probables de las organizaciones del Estado, a partir de la comunicación política entre candidatos, ciudadanos y la Administración Pública; se desarrolla en etapas paralelas, mediante un estudio exploratorio y descriptivo centrado en el período comprendido entre enero de 2017 y marzo de 2018, con análisis de medios de comunicación costarricenses, y trabajo de campo y de gabinete. Posteriormente se analizan los comportamientos específicos de comunicación entre marzo de 2018 y marzo de 2020.

En la primera etapa, se monitoreó la comunicación política en el marco de las elecciones nacionales de febrero de 2018, mediante la hermenéutica de los medios de comunicación (escrita, radio y televisión), las redes sociales y otros espacios de diálogo y discusión, cuyo resultado se tradujo en bosquejos de política pública valorados en función del principio de legalidad (límites), el grado de conocimiento de la temática (profundidad) y las repercusiones positivas previstas (incidencia).

En la segunda etapa, se caracterizaron los factores previos a los cambios en la gestión durante la administración 2018-2022, dados los resultados identificados en el monitoreo. Estas variables, que son de tipo cualitativo, inciden en la percepción del votante y así condicionan los cambios en la Administración Pública; su abordaje se realizó mediante un contraste entre los hallazgos y la teoría, con base en los siguientes criterios: promoción de la equidad (universalización y focalización), lógica de la intervención pública (planificación) y efectos de mediano y largo plazo (impactos).

Esos criterios son los precursores del método propuesto que se operacionaliza en 3 factores (dimensiones), 18 variables y 18 interrogantes; este funciona con base en análisis de contenido de información recolectada en el campo donde ocurre el proceso político, con múltiples fuentes de datos y mediante un protocolo (matriz) para el examen inductivo y deductivo del analista.

La tercera etapa permite formular escenarios y estimar la necesidad de crear capacidades para gerenciar e intervenir el fortalecimiento institucional desde la política pública, para lo cual se propone el *Efecto Alpízar-Mora* como aplicación práctica en procesos de análisis político (i.e. comunicación y marketing), tanto dentro como fuera de campañas electorales.

El efecto surge como consecuencia del análisis ejecutado, al identificar los sesgos en el discurso político que evidencian imprecisiones con respecto a la realidad pública, así como entre la viabilidad y las posibilidades normativas a la hora



de realizar cambios estructurales y funcionales en organizaciones y servicios públicos; no obstante, el discurso se vuelve atractivo para algunos grupos.

Esto contrasta con los hallazgos de Waal-Andrews y van Vugt (2020), en relación con que los candidatos aparentemente improbables han sido arrastrados a posiciones de liderazgo político en los últimos años: entre ellos se encuentran el exbanquero de inversión Emmanuel Macron, que se convirtió en el presidente más joven en la historia de Francia, el magnate empresarial estadounidense y la personalidad de televisión convertido en presidente Donald Trump, y la abogada ambiental Zuzana Caputova que emergió como la primera mujer presidenta de Eslovaquia a pesar de su falta de experiencia política (p. 142).

De esta forma, el protocolo ubica el discurso en distintos escenarios mediante una escala Likert para determinar el calado de la comunicación política, su trascendencia y las restricciones administrativas, y así determinar posibles efectos positivos o negativos y el establecimiento de políticas públicas factibles.

Resultados

Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2017 se realizó un estudio documental de periódicos, revistas académicas, programas de radio y televisión y redes sociales en Costa Rica, en el que se analizó la comunicación política entre partidos políticos, ciudadanos y Administración Pública, mediante la revisión de 81 documentos electrónicos (n=81), en los cuales se aplicó un análisis de contenido y se definió una lista inicial de 94 conceptos de mayor interés en el discurso.

Se trabajó una regla de agrupación por categorías bajo criterio de experto con 78 palabras clave. Estas se agruparon, a su vez, en 17 ejes temáticos presentes de manera consistente en las comunicaciones políticas realizadas por los partidos a las instituciones y a los ciudadanos de cara a las elecciones indicadas.

Mediante un mapa de ejes temáticos, se determinaron los componentes principales y se identificaron tres conjuntos de temas probables que definen grupos prioritarios basados en el criterio de significancia, el que se relaciona con el peso de cada eje temático con respecto al total de palabras clave asociadas:

- Grupo 1: 4 ejes temáticos con un peso de 0,553, a saber: Gobernabilidad, Reforma Fiscal, Participación Ciudadana y Obra Pública.
- Grupo 2: con un peso de 0,234 incluye los ejes: Empleo Público, Seguridad Pública, Reformas en Educación y Trabajo y Empleo.
- Grupo 3: su peso de 0,213 reúne los ejes menos frecuentes de apariciones en el discurso político (n<3) en los temas: Migración, Reformas en Pensiones, Derechos Humanos, Comercio Exterior, Justicia, Reformas en Salud, Energía, Vivienda y Reforma del Estado.



Adicionalmente, se revisaron los 59 acuerdos de cara al bicentenario de la independencia del país que los nueve partidos políticos, con representación en la Asamblea Legislativa, firmaron el martes 27 de junio de 2017 (Salazar, 2017). Los temas se abordan en 11 ejes y 3 zonas de influencia: nacional, subnacional (provincia, cantón y distrito) y áreas deprimidas como Zona Noroeste, Caribe Central, Caribe Sur, Pacífico Central y Pacífico Sur. El análisis de contenido de los ejes con mayor significancia muestra que los 11 ejes se agruparon en 5 conjuntos de datos a saber:

- Conjunto 1 (sig.=0,14): infraestructura y transporte público.
- Conjunto 2 (sig.=0,14): reforma al régimen de empleo público, reforma fiscal progresiva y reglamento de la Asamblea Legislativa.
- Conjunto 3 (sig.=0,10): fortalecimiento del régimen municipal, reforma educativa integral, empleo y cumplimiento de derechos laborales, simplificación de trámites y reforma administrativa del Estado.
- Conjunto 4 (sig.=0,07): desarrollo regional.
- Conjunto 5 (sig.=0,02): Caja Costarricense de Seguro Social centenaria y el Consejo Económico y Social de Costa Rica.

Esta relación es producto de la cantidad de objetivos por eje y alcance, este último caracterizado por la zona de influencia. Al realizar un contraste de los datos recopilados y analizados, cuando los partidos no habían mostrado su plan de gobierno, se evidencia que estos temas están entre sus objetivos y forman parte de su estrategia de comunicación; sin embargo, no existían contenidos específicos o estructurados.

Aunado a esto, el análisis selectivo y la revisión desde la perspectiva teórica de dichos temas identifica, en el análisis del discurso, la inexistencia de insumos para perfilar políticas públicas; estas son definidas por Ordóñez-Matamoros (2013), desde un enfoque funcional, como un “conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de los objetivos sociales” (p. 31).

Para Waal-Andrews y van Vugt (2020), esta brecha resulta del liderazgo y su influencia en el discurso político y este, a su vez, influye de manera desproporcionada en el comportamiento colectivo y la toma de decisiones grupales, lo que asegura una coordinación fluida entre lo que los seguidores desean escuchar y lo que los políticos dicen, por lo que el contenido estructurado es omitido. En este sentido, el análisis del discurso se traduce en las siguientes tres dimensiones, en función del principio de legalidad,



del grado de conocimiento de la temática y de las repercusiones positivas previstas por la iniciativa:

- *Principio de legalidad*: la Ley General de la Administración Pública (LGAP) en su artículo 11 expresa que “la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.”

Por ello, este principio “postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico” (Voto 440-98, 1998), situación que debe ser de conocimiento de toda aquella persona que aspira al poder desde cargos públicos, especialmente, cuando se exponen ideas en campañas que implican violaciones a restricciones presupuestarias, contractuales y del ámbito de acción institucional que afectan la ejecución de iniciativas, ya que no son viables jurídicamente. Ergo, un desconocimiento de lo que se puede o no ejecutar, es decir, de los *límites* de la actuación del Poder Ejecutivo, imposibilita una gestión pública efectiva y tiende a la generación de falsas expectativas entre partidos políticos, ciudadanos e instituciones.

- *Conocimiento temático*: grado de comprensión de la temática que guarda relación con el ejercicio analítico formal y estructurado, para desarrollar una propuesta viable. Así, el discurso político, más que una expresión populista, debe tener elementos que puedan implementarse en la realidad. Steffens y Haslam (2013) indican que el respaldo electoral está asociado con la capacidad de los líderes para involucrarse y hablar en nombre de una identidad colectiva que se comparte con los seguidores y cuyo apoyo y energías buscan movilizar; por lo cual, la *profundidad* y el entendimiento de las necesidades y los problemas son indispensables para generar una propuesta de valor reconocida por la ciudadanía.

No obstante, la rivalidad entre las agendas mediática y política provoca que se incremente la competencia entre los medios y los políticos por controlar el orden de la agenda pública. Así, resulta notorio que en el discurso se asumen posiciones de titular de medios sin profundizar en contenidos de calidad que respalden política, técnica y científicamente planes de Gobierno para resolver problemas públicos, y se intenta abordar cuestiones éticas y de gestión (gobernanza y regulación), desde la teoría del valor público, con algoritmos para percibir y comprender mejor los problemas (Candón y Márquez, 2014; Andrews, 2018).

- *Repercusiones positivas previstas por la iniciativa*: la *incidencia* expresada en discursos políticos y políticas públicas hace referencia, por ejemplo, a la disponibilidad de recursos, la voluntad política y las posibilidades técnicas



y tecnológicas de entregar prestaciones públicas que impacten en los grupos definidos y generen efectos dinamizadores de manera general.

El conocimiento a profundidad de un problema y la identificación de los límites entre lo posible y lo permitido, requiere una lógica causal para responder y solucionar los complejos problemas públicos con resultados sostenibles en el corto, mediano y largo plazos. Esta relación entre los candidatos (eventuales burócratas) y los servidores públicos considera que el conocimiento de la realidad y la aplicación del criterio técnico influye en la ejecución de los programas y, por ende, en el logro de la incidencia esperada. Van Engen, Stejin y Tummers (2018) insisten en que debe existir coherencia entre las políticas con respecto a la percepción de los funcionarios públicos sobre el sentido y legitimidad de estas.

De esta forma los *límites*, la *profundidad* y la *incidencia* muestran una relación entre los efectos directos e indirectos de mejora en la gestión pública que se proponen desde el campo político; además, señalan la necesidad de pertinencia y eficacia de las propuestas para su implementación en la realidad. Así, la naturaleza de la toma de decisiones requiere de conocimiento profundo de los problemas y la certeza de que la propuesta de solución es implementable desde la perspectiva jurídica y técnica. Esta tríada entre realidad pública, viabilidad y posibilidades normativas del nivel de puesta en marcha del discurso en la vida cotidiana, corresponde al alcance universal o focalizado de un programa público, a su planificación y al logro de resultados.

La universalización, la focalización, la planificación y los impactos son medidas de una propuesta para establecer parámetros que articulen el discurso y lo hagan coherente con la realidad para su aplicación práctica, por lo cual podrían contribuir a perfilar escenarios de ejecución de la comunicación política.

Van Engen, Stejin y Tummers (2018) indican que los gobiernos elegidos democráticamente han recibido el mandato de cambiar la política, por lo que esa coherencia podría ser una estrategia valiosa para fortalecer la aplicación exitosa de la misma, ya que responde a las necesidades ciudadanas y a las posibilidades materiales de los servidores públicos. Esto incide en la percepción del votante durante el proceso democrático o del ciudadano durante los procesos de negociación política. A su vez, condiciona los cambios en la Administración Pública y su abordaje puede realizarse desde un contraste teórico-práctico, con base en los siguientes criterios: promoción de la equidad (universalización y focalización), lógica de la intervención pública (planificación) y efectos de mediano y largo plazo (impactos).

Eso es parte de lo que Clausen *et al.* (2019) denominan un sector público bien desarrollado que, junto con la innovación, es característica esencial de las sociedades modernas; según los autores, los nuevos servicios del sector público y las formas de comunicar y distribuir estos servicios al público son



cruciales para el desarrollo ulterior de un sector público de buen rendimiento (eficiente y exitoso).

En este marco, los factores identificados de universalización, focalización, planificación e impactos son espacios de desarrollo del discurso que tienen implicaciones en determinadas poblaciones, pueden provocar inclusión o exclusión a partir de la programación de acciones del Poder Ejecutivo y tener efectos directos e indirectos, positivos y negativos, en el mejoramiento de la calidad de vida. Por ejemplo, el gasto público, implícito tanto en el discurso político como en la política pública, puede ser universal o focalizado. Según Lawrence, Stoker y Wolman (2013), algunos estudios sugieren que el apoyo público a las políticas que ayudan a las poblaciones desfavorecidas es más fuerte cuando se propone un programa universal en lugar de uno focalizado. Así, las políticas universales (i.e. seguridad social) proporcionan beneficios para todos y crean una gran base de apoyo, a diferencia de políticas específicas y focalizadas (i.e. transferencias monetarias condicionadas).

Este esquema de promoción de la equidad por medio del desarrollo de políticas públicas universales o focalizadas es asistido por la necesidad de establecer una lógica de la intervención por medio de las acciones gubernamentales, para lo cual se requiere una comunicación política asertiva. Así, la correcta comunicación favorece la intervención pública planificada como un proceso sistemático para la gestión de la organización y su dirección futura, en relación con su entorno y las demandas de las partes interesadas externas, incluida la formulación de estrategias, el análisis de las fortalezas y debilidades de la organización y la gestión de problemas. (Berry y Wechsler, 1995 citados por Johnsen, 2015)

Por lo anterior, un ejercicio de planificación apropiado, incluida la identificación de los grupos de interés o beneficiarios de la política pública, es un factor determinante para dirigir el gasto público hacia una relación costo-beneficio positiva. Para McCleskey (2012), el análisis costo-beneficio no es solo ventajoso para el Gobierno, sino que también sirve como táctica de negociación y es una herramienta que puede asegurar que una regulación o intervención planificada sea eficiente y efectiva.

Otro ejemplo lo proponen Guidi *et al.* (2020), para quienes la regulación en un determinado sector de la economía produce resultados políticos que pueden o no estar en consonancia con las previsiones elaboradas por los responsables de la formulación de políticas u organismos encargados. Por ello, dicha eficiencia y efectividad está estrechamente relacionada con la capacidad de una intervención pública de producir efectos e impactos y la necesidad de una comunicación política fortalecida. Dichos autores indican que esos impactos pueden observarse en un nivel individual (empresas, consumidores, etc.), mediante la frecuencia de un determinado comportamiento o práctica que la regulación tiene por objeto incentivar o desalentar; o en un nivel agregado



(mercado, sector, etc.) en el que cambia la composición de sus participantes; es decir, donde la incidencia se encuentra materializada.

De esta forma, con el paso de la gobernabilidad a la gobernanza, la regulación se fragmenta cada vez más, al comprenderse por gobernanza como la capacidad de un gobierno para ejecutar, hacer cumplir las reglas, y para prestar servicios, independientemente de si ese gobierno es democrático o no (Fukuyama, 2013). En el contexto del presente estudio, la *profundidad* se enmarca entonces en la gobernanza, es decir, en todo aquel elemento que pueda ser llevado a la práctica desde las iniciativas de la rama ejecutiva del Estado.

La capacidad instrumental para gobernar y la calidad de las intervenciones de gobierno en relación con ciertos estándares y normas es lo que se conoce como gobernabilidad, según Chuenpagdee y Jentoft (2015) citados por Song *et al.* (2017). Esto se ajusta a los *límites* descritos con anterioridad, ya que la gobernabilidad es un resultado que se coproduce continuamente, siempre es contingente y solo se estabiliza temporalmente. Al respecto, Sharma (2014) plantea que la gobernanza se apoya en estructuras para ejecutar, mientras que la gobernabilidad requiere de una capacidad de gestión y, a su vez, de una sociedad que permita ser gobernable. La gobernabilidad, por lo tanto, requiere de intercambio y participación (convergencia), y la gobernanza pretende la asignación eficiente de bienes y servicios a través del sector público (atribuible a la planificación estratégica).

Johnsen (2015) expresa que la planificación en el sector público, como acción estratégica de Gobierno, es más compleja que la aplicada en el sector privado o empresarial; incluso, identifica brechas de conocimiento en servidores públicos que hace más compleja la consecución de los objetivos programados desde la política pública. Estas podrían surgir tanto de la comunicación política (i.e. discurso o negociación), cuando se presenta una propuesta que no tiene definidos los límites ni expresada la incidencia, que son requisitos para una planificación estratégica que entregue resultados para el desarrollo.

Producto del monitoreo efectuado se identifican las dimensiones de *profundidad*, *incidencia*, *límites*, así como los espacios de *universalización*, *focalización*, *planificación* e *impactos* como parte de un *marco de referencia* para el análisis de la producción de bienes y servicios públicos, con base en el discurso político, la negociación política y la comunicación política entre partidos políticos, ciudadanos e instituciones públicas (y sus servidores), para la conducción del país y de la sociedad por medio de estructuras y funciones formales en el Poder Ejecutivo.

Lo anterior constituye la fundamentación teórica del *Efecto Alpizar-Mora*; efecto tridimensional de la comunicación política basado en análisis de la profundidad del discurso, el alcance proyectado de la incidencia política y los límites a la gestión pública, lo que tiene efectos teóricos sobre la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, por medio del establecimiento de políticas



públicas realistas, retadoras y viables. Para ello, se propone una matriz de factores y variables que acompaña el análisis del *Efecto Alpízar-Mora* según se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Matriz de factores y variables del Efecto Alpízar-Mora

Factor	Variables	Operacionalización
Profundidad El discurso político, más que una expresión populista, incluye elementos prácticos que puedan implementarse en la realidad nacional	Centralización	¿Las autoridades ejecutivas tienen autoridad para liderar cambios profundos?
	Delegación	¿Tienen claridad los operadores públicos sobre los problemas y su táctica de solución?
	Gobernanza	¿Existe capacidad de formular e implementar por parte del Gobierno?
	Planificación del desarrollo	¿Existe correspondencia entre la planificación institucional y los planes país?
	Seguimiento y evaluación	¿Están las acciones públicas siendo evaluadas de manera sistemática y esporádica?
	Pertinencia	¿Son las medidas propuestas alcanzables?
Incidencia Las propuestas políticas y las políticas públicas logran incidir en los grupos definidos y generan efectos dinamizadores de manera general.	Sectorialización	¿Existe coordinación entre instituciones y autoridades públicas para lograr resultados?
	Politización	¿Es posible identificar grupos de interés entre los beneficiarios?
	Comunicación política	¿Los temas y los problemas públicos están bien identificados?
	Inversión pública	¿Los proyectos de desarrollo han sido planificados u priorizados para lograr efectos en cadena?
	Aprovechamiento	¿Los servicios y productos dispuestos a los beneficiarios pueden ser aprovechados directamente o requieren de otras intervenciones públicas?
	Efectos directos e indirectos	¿Existe coordinación interinstitucional y seguimiento a los beneficiarios para lograr un máximo aprovechamiento en el mediano y largo plazo?





Factor	Variabes	Operacionalización
Límites Existe conciencia de las restricciones económicas, políticas, legales y de otra índole que afectan la ejecución por parte del sector público.	Desconcentración	¿Cuál es el nivel de discrecionalidad para atender el problema?
	Descentralización	¿Las instituciones descentralizadas cumplen sus roles políticos y administrativos?
	Gobernabilidad	¿Existe intercambio y convergencia para la toma de las decisiones?
	Gestión pública	¿Los operadores públicos logran trascender los ciclos políticos para sus proyectos de desarrollo?
	Legalidad	¿Qué restricciones en el diseño y en la ejecución se vislumbran para lograr resultados?
	Eficacia	¿Está siendo delimitada la eficacia pública por el concepto de máxima eficiencia, en perjuicio de la rentabilidad social?

Fuente: elaboración propia.

La matriz es una herramienta de trabajo para realizar análisis de la comunicación política. Para su uso, el analista debe responder a cada una de las preguntas que se ubican en la columna de operacionalización, lo que puede realizarse en una escala Likert (evitando el efecto de tendencia central) o por medio de entrevistas a profundidad con expertos en la materia; y también con hermenéutica, si existe información documental suficiente. En todo caso, la triangulación de estas fuentes es una herramienta poderosa para contrastar los resultados obtenidos.

Las respuestas van a nutrir cada una de las variables y estas, a su vez, a los factores identificados en el Efecto Alpízar-Mora. Se recomienda utilizar escalas para las variables y los factores, ya que este análisis no es dicotómico, es decir, no admite respuesta de sí o no (existe o no existe). Al respecto, diseños y desarrollos de políticas públicas previas podrían ser insumos para establecer un grado de existencia de operaciones públicas relacionadas con el discurso político, política pública o negociación política bajo estudio.

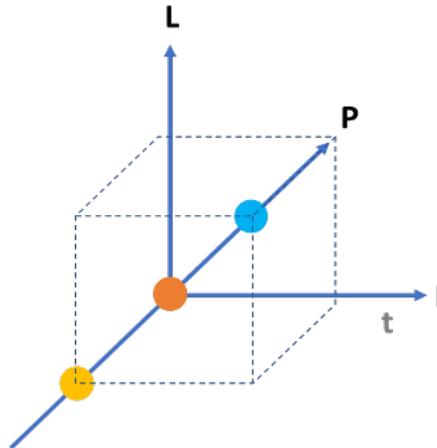
Al utilizar la matriz, se pueden ubicar la comunicación política y la política pública en un posible escenario (universalización, planificación, focalización o impactos), a partir de los procesos de comunicación de los partidos políticos durante una campaña electoral o, incluso, fuera de esta, como podría serlo una negociación política entre el Ejecutivo y sus contrapartes Legislativa y Judicial, así como desde los mecanismos de las instituciones públicas por medio de los planes de Gobierno, transformados en instrumentos formales de planificación.



Discusión

El análisis precedente identifica factores y variables que predicen cambios en la gestión pública, producen efectos en la ciudadanía y ocasionan que el proceso de comunicación política se dirija por medio de tres dimensiones a considerar: profundidad (P), incidencia (I) y límites (L), lo que se ha denominado en este trabajo el *Efecto Alpízar-Mora*, mostrado en la gráfica 1.

Gráfica 1. Efecto Alpízar-Mora: Profundidad (P), Incidencia (I) y Límites (L)



Fuente: elaboración propia.

En este efecto tridimensional, intervienen cuatro actores plenamente identificados: los ciudadanos, los políticos, la Administración Pública y el analista. Este último puede asumir una posición no participante, pasiva o moderada y activa o completa, según el grado de entendimiento que desee obtener de la situación, en la que a mayor participación mayor comprensión. Para evitar los sesgos por involucramiento, se recomienda contar con varios analistas y posiciones de observación. La función de la relación se basa en qué tan profundos (P) son los cambios, cómo inciden (I) en la gestión pública y cuáles son los límites (L) de implementación.

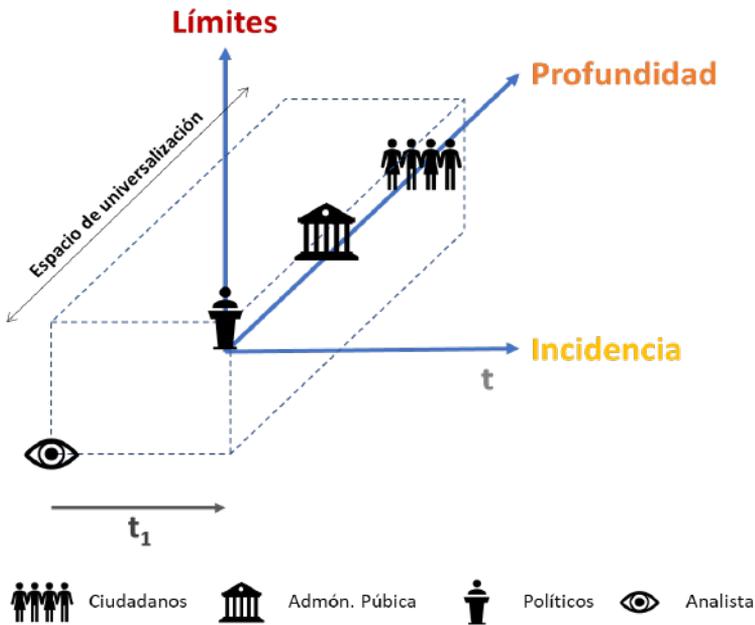
Con la variable tiempo (t) se identifican la cantidad de los acontecimientos, las decisiones que se tomen y la velocidad con que estas se implementen. En la distancia temporal entre un escenario y otro, surge la materialización de las obras y los servicios del Gobierno dirigidos a la mejora de la calidad de vida de las personas. Las líneas punteadas facilitan la visualización de las dimensiones y permiten establecer distancias temporales (t) y espaciales de focalización y resultados para la construcción de escenarios.

Por ejemplo, en la gráfica 2 se muestra cómo, en un momento "t₁", una perorata genérica y universalista no precisa su incidencia, así como tampoco muestra su profundidad, lo cual afecta la oportunidad de incidencia y la eficacia en el



uso de los recursos públicos, con implicaciones sobre la distribución de los servicios planteada en el discurso o en el diseño de la política pública y su comunicación. De esta forma se llega al primer escenario del efecto.

Gráfica 2. Primer escenario del Efecto Alpizar-Mora: distribución de servicios a partir del discurso



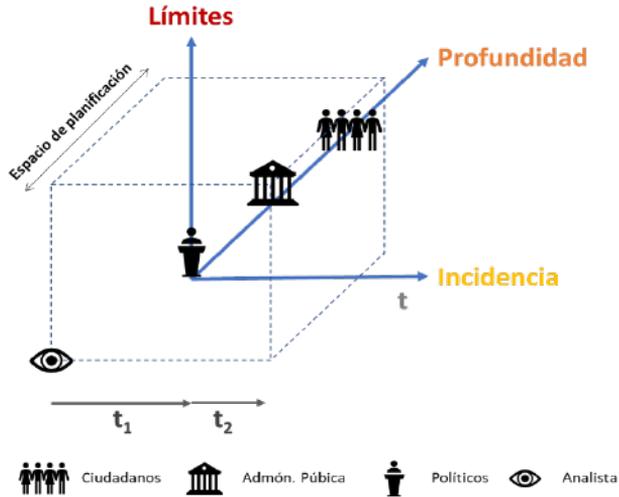
Fuente: elaboración propia.

En este primer escenario, el político lanza un mensaje, desde un espacio de universalización, sobre políticas y proyectos públicos dirigidos a los ciudadanos y a la Administración Pública en general, y que debe ser interpretado por el analista en función de la profundidad del mensaje, los límites del accionar público para ejecutar programas y proyectos por el principio de legalidad, y la incidencia en la generación de valor público en el tiempo, lo que se ha denominado como la *distribución de servicios a partir del discurso*.

Esa distribución está directamente relacionada con el espacio de universalización que, en la comunicación política, realizan los políticos para alinear instituciones y ciudadanos en un objetivo gubernamental; como se explicó anteriormente, la aceptación de políticas universales es mayor que la de las focalizadas. Esto plantea una revisión de la profundidad en función de la incidencia, en segmentos de tiempo t_1 y t_2 , lo que lleva al segundo escenario de implementación del discurso en la planificación y en la gestión para el desarrollo, según se muestra en la gráfica 3.



Gráfica 3. Segundo escenario del Efecto Alpízar-Mora: implementación del discurso en la planificación y en la gestión para el desarrollo



Fuente: elaboración propia.

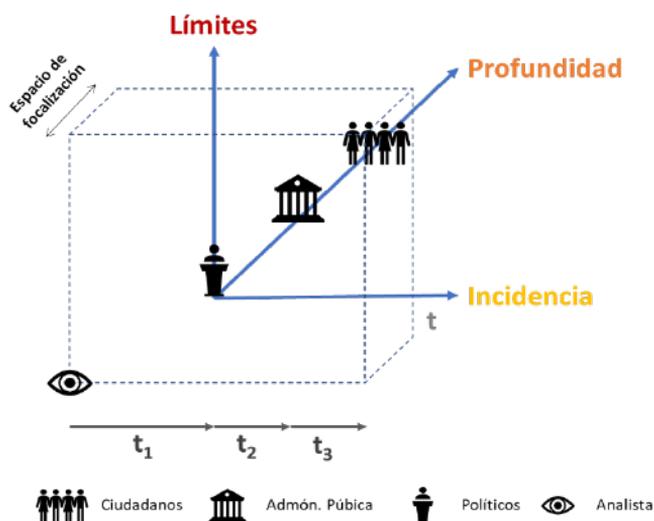
En el segundo escenario, puede notarse que el “espacio de universalización” (escenario 1) se reduce considerablemente a un “espacio de planificación” proporcional al aumento de la identificación de límites del accionar público y al incremento de la incidencia en el tiempo; en este se tiene en cuenta una mayor cantidad de elementos para programar y ejecutar posibles acciones (Johnsen, 2015). En esta combinación de factores, el analista identifica de mejor forma los límites de la profundidad (universalización), así como la incidencia proyectada (planificación) tanto en la Administración Pública como en los ciudadanos, en un período determinado, es decir, reconoce la gobernanza como capacidad de un gobierno para ejecutar y hacer cumplir las reglas.

En la comunicación de políticas públicas, se prevé un tercer escenario en el que la acción estatal genera valor público, en un espacio de focalización cuyos límites de accionar público están más claros (marco legal, control interno, etc.) y cuya incidencia es más realista (recursos, programación, presupuesto, etc.). Esto conduce al tercer escenario que se muestra en la gráfica 4.





Gráfica 4. Tercer escenario del Efecto Alpizar-Mora:
la acción Estatal que genera valor público



Fuente: elaboración propia.

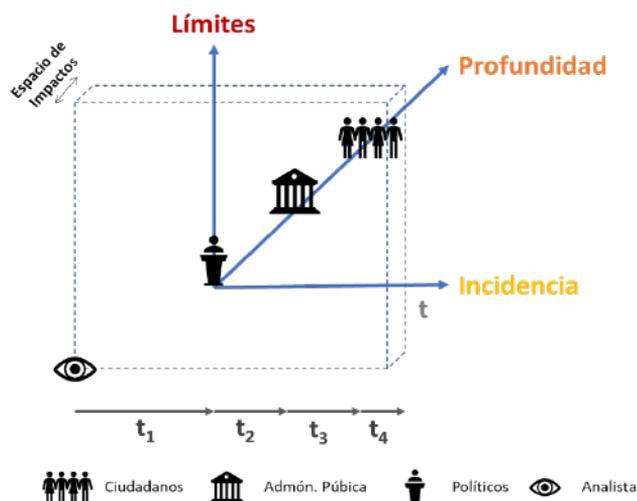
En el tercer escenario, la inversión de tiempo se muestra con t_1 , t_2 y t_3 de tal forma que el efecto sugiere una mejor definición, al pasar de un escenario de universalización a uno de focalización por medio de la planificación; esta focalización es aceptada si los grupos beneficiarios han sido definidos de manera apropiada. El analista que utiliza la comunicación política como herramienta de trabajo debe incluir variables como necesidades sociales, marco legal, presupuesto público, funciones institucionales y conformación sectorial de la Administración Pública como ejes de su análisis, para identificar, proponer y evaluar políticas públicas viables.

Al respecto, el *Efecto Alpizar-Mora* incorpora el concepto de valor público de Moore y Khagram (2004) que plantea que no es válido considerar la generación de valor público cuando un político o administrador público lo indica, sino cuando existe y se formaliza un reconocimiento por terceras partes. Es decir, la acción estatal genera valor público cuando existe un reconocimiento formal de los ciudadanos, se otorga legitimidad al accionar público y ambas situaciones contribuyen a que la política pública sea sostenible; es decir, la gobernabilidad estaría estabilizada en ese contexto. (Sharma, 2014; Song *et al.*, 2017)

El cuarto y último escenario tiene relación con los resultados, de mediano y largo plazos, que pueden lograrse si la política pública y la comunicación política son adecuadas y han cumplido con los filtros de universalización, planificación y focalización, contribuyendo a la generación de valor público desde la direccionalidad política y con el aval ciudadano. Este escenario se muestra en la gráfica 5.



Gráfica 5. Cuarto escenario del Efecto Alpízar-Mora: posibles resultados en el mediano y largo plazo



Fuente: elaboración propia.

El espacio de impactos se va desarrollando a partir del t_4 , de manera que la política pública produce resultados en los plazos definidos por el Gobierno, como rama ejecutiva del Estado; sin embargo, algunos de esos resultados están condicionados al aprovechamiento real y efectivo que haga la ciudadanía de los beneficios de la política en el tiempo, para generar efectos e impactos en diversos niveles, grupos o regiones.

Una aplicación práctica del cuarto escenario es el tratamiento de la disminución de la pobreza. En este, los diferentes beneficiarios de programas de subsidios de primaria y secundaria aprovechan los recursos que les otorga el Gobierno para mejorar la calidad de su vida; pero, en la combinación de contribuciones con otros programas sociales de capacitación e inserción en el mercado laboral, son menos beneficiarios los que terminan sus estudios secundarios y muchos menos los que logran insertarse en el mercado laboral formal para alcanzar su movilización socioeconómica.

En este sentido, la incidencia es menor desde el punto de vista de efectos e impactos, pues la Administración Pública se ve limitada al control de la gestión (principio de legalidad) y la profundidad es determinada por la cantidad de recursos disponibles para "universalizar" una política que ha sido "focalizada", desde un ejercicio de planificación gubernamental, lo que coincide con la brecha entre gobernabilidad y gobernanza, discutida por Guidi *et al.* (2020), y con la complejidad de la planificación estratégica del Gobierno, explicada por Johnsen (2015).



Por ello, en estudios previos se indica que es latente la necesidad de generar una diferenciación entre gobernabilidad y gobernanza (Alpízar-Otoyá, 2012), así como la urgencia de planificar estratégicamente las acciones del Gobierno (Mora-Martínez, 2017), para consolidar la visión de los partidos políticos con la realidad nacional o evidenciar sus crisis de identidad filosófica y de pertinencia política (Murillo, 2019).

Conclusiones

El *Efecto Alpízar-Mora* puede ser utilizado para análisis de campañas electorales, así como para campañas de Gobierno que tengan como fin sensibilizar sobre planes, programas o proyectos públicos de alcance nacional o local. La propuesta tiene la ventaja de ser expandible, es decir, puede incorporar otras preguntas a las variables y que éstas sumen a los factores de estudio. Asimismo, la aplicación de análisis factoriales exploratorios o confirmatorios brindan sustento a los hallazgos empíricos.

La aplicación de este efecto en el análisis de la Administración Pública puede ser una contribución al tema de la coherencia entre el discurso político y la planificación estratégica del Gobierno, aportando a las perspectivas teóricas que explican la implementación compleja, desordenada y a veces contradictoria de las políticas públicas en la práctica.

Dentro de los resultados estandarizados que surgen de la aplicación del *Efecto Alpízar-Mora* y la construcción de sus escenarios, se encuentran:

- A mayor universalidad, mayor es la popularidad de la iniciativa ante los ciudadanos, independientemente de la profundidad, los límites y los alcances.
- A mayor focalización, la aceptación es menor por la ciudadanía en general, pero mayor en la población beneficiaria sin detrimento del nivel de profundidad, límites o incidencia.
- A menor profundidad, límites e incidencia, menor es la viabilidad de la propuesta por parte del sector institucional, produciendo resistencia en los servidores públicos.
- A mayor profundidad, límites e incidencia, mayor es la aceptación por los servidores públicos, si contiene elementos de planificación, independientemente de los espacios de universalización, focalización o impactos.
- A mayor planificación, profundidad, límites e incidencia, mayor es el impacto de la iniciativa pública en los ciudadanos y los servidores públicos.
- A menor profundidad, límites o incidencia mayor es el rechazo de la iniciativa en ciudadanos, servidores públicos y agentes políticos



independientemente de la universalización, focalización, planificación o impacto.

- A menor profundidad, límites o incidencia, menor es la aceptación de la iniciativa por parte de otros partidos políticos.
- A mayor profundidad, límites o incidencia, mayor es la resistencia por parte de otros partidos políticos, aplicando aspectos de universalización, focalización, planificación o impacto para desvirtuar la propuesta.

En términos generales, este efecto puede resultar en un predictor de la aceptación de una política pública, campañas o negociaciones políticas que, por medio de la comunicación política, posicione iniciativas o propuestas de programas públicos, desde el Poder Ejecutivo o en su interacción con otras instancias como la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial, así como en los niveles de descentralización (instituciones autónomas, Gobiernos Locales, empresas públicas, etc.).

Finalmente, los resultados de la investigación contribuyen a conocer los factores previos a los cambios probables de las organizaciones del Estado, a partir de la comunicación política entre candidatos, ciudadanos y la Administración Pública, por medio del *Efecto Alpízar-Mora* (Efecto 3DAM) como una herramienta de análisis basada en tres dimensiones: profundidad, incidencia y límites, medido por 18 variables y operacionalizado por preguntas cualitativas que generan suficiente información para ayudar a los analistas a ubicarse en un escenario particular (espacios de universalización, focalización, planificación e impactos), lo que también contribuye a una mejora en la toma de decisiones públicas y ciudadanas, así como en la gestión pública para el desarrollo.

Referencias bibliográficas

1. Alpízar-Otoya, C. (2012). Gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo: La mala concepción de los términos y sus consecuencias para la democracia. *Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, (19), 43-82.
2. Andrews, L. (2018). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and 'big data'. *Public Administration*, 97(2), 296-310. <https://doi.org/10.1111/padm.12534>
3. Berrocal-Gonzalo, S., Campos-Domínguez, E. y Redondo-García, M. (2014). Prosumidores mediáticos en la comunicación política: el «politainment» en YouTube. *Comunicar*, XXII(43), 65-72. <https://doi.org/10.3916/C43-2014-06>



4. Candón, L. y Márquez, C. D. (2014). El discurso político y su reflejo en los medios: la credibilidad en tiempos de crisis (2008-2011). *Historia y Comunicación Social*, 19 (esp. marzo), 129-137. <https://search-proquest-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/docview/1650977729?accountid=28692>
5. Clausen, T. H., Demircioglu, M. A., y Alsos, G. A. (2019). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration*, 98(1), 159-176. <https://doi.org/10.1111/padm.12617>
6. Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 y sus reformas. (1949, 7 de noviembre). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Diario oficial La Gaceta. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>
7. De León, S. (2012). *Comunicación pública y transición política: los rasgos de lo global en el periodismo local. Un estudio situado* (1ª ed.). Universidad Autónoma de Aguascalientes.
8. Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
9. Guidi, M., Guardiancich, I. & Levi-Faur, D. (2020). Modes of regulatory governance: A political economy perspective. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 33(1), 5-19. <https://doi.org/10.1111/gove.12479>
10. Johnsen, A. (2015). Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons? *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities*, 31(3), 243-268 <https://doi.org/10.1111/faam.12056>
11. Lawrence, E., Stoker, R. & Wolman, H. (2013). The Effects of Beneficiary Targeting on Public Support for Social Policies. *Public Administration*, 41(2), 199-216. <https://doi.org/10.1111/psj.12014>
12. McCleskey, S. (2012). Cost-Benefit Analysis. *En When Free Markets Fail: Saving the Market When It Can't Save Itself*. Wiley Online Library. <https://doi.org/10.1002/9781119200116.ch13>
13. Moore, M. & Khagram, S. (2004). On creating public value: What business might learn from Government about Strategic Management (working paper). Corporate Social Responsibility Initiative. Harvard University. https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/workingpaper_3_moore_khagram.pdf
14. Mora-Martínez, E. (2017). El rol de la planificación en el Sector Público en el desarrollo integral de Costa Rica. *Decisiones: La huella en la política*, 5, 30-34.
15. Murillo, Á. (2018, 24 de enero). El poder está en manos de los indecisos: encuesta electoral CIEP-UCR deja ver la competencia abierta. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/poder-esta-manos-los-indecisos/>
16. Murillo, Á. (2019, 2 de abril). Costa Rica tras las elecciones del 2018: un año de réplicas. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-tras-las-elecciones-del-2018-un-ano-de-replicas/>



17. Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
18. Pérez C., S. (2018). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 311-315. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/55175>
19. Ramírez M., O. (2010). Características asociadas con la participación del electorado en las urnas electorales 1994-2006. En Ramírez M., O. (ed.) *Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006 (94-195)*. Editorial Universidad de Costa Rica. https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/comportamiento_electorado_costarricense.pdf
20. Salazar, D. (2017, 27 de junio). Estos son los 59 acuerdos con los que se comprometieron nueve partidos políticos para el 2021. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/estos-son-los-59-acuerdos-con-los-que-se-comprometieron-nueve-partidos-politicos-para-el-2021/FZAFG4YFI5HBZOMHAVBP56DUMY/story/>
21. Sharma, C. K. (2014). Governance, Governmentality and Governability: Constraints and Possibilities of Decentralization in South Asia [conference]. International Conference on Local Representation of Power in South Asia, Lahore, Pakistan. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61430/1/MPRA_paper_61430.pdf
22. Song, A. M., Johnsen, J. P., & Morrison, T. H. (2017). Reconstructing governability: How fisheries are made governable. *Fish and Fisheries*, 19(2), 377-389. <https://doi.org/10.1111/faf.12262>
23. Steffens, N. y Haslam, A. (2013). Power through 'Us': Leaders' Use of We-Referencing Language Predicts Election Victory. *Plos One*, 8(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0077952>
24. van Engen, N., Steijn, B. y Tummers, L. (2018). Do consistent government policies lead to greater meaningfulness and legitimacy on the front line? *Public Administration*, 97(1), 97-115. <https://doi.org/10.1111/padm.12570>
25. Voto 440-98 de 1998. (1998, 27 de enero). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Principio de legalidad.
26. Waal-Andrews, W. y van Vugt, M. (2020). The triad model of follower needs: theory and review. *Current Opinion in Psychology*, 33, 142-147. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2019.07.006>

Para citar este artículo:

Mora-Martínez, E. y Alpizar O., C. (2021). Efecto Alpizar-Mora: análisis tridimensional de la comunicación política aplicado en las elecciones costarricenses. *Teuken Bidikay*, 12(19), 209-230. doi: 10.33571/teuken.v12n19a9

Ge: AMV



Red Colombiana de Editores y Revistas Contables

REDITORES es una organización académica autónoma, amplia, pluralista e incluyente, conformada por los editores, directores y agentes responsables de las revistas especializadas en Contabilidad o que incluyen esta disciplina en sus intereses académicos prioritarios. Igualmente hacen parte de la red, las revistas y sus equipos de gestión editorial, en representación de las Instituciones de Educación Superior a las que están adscritas y de las formas asociativas que agrupan sus Facultades, Escuelas, Departamentos y Programas de Contaduría Pública.

REDITORES es una iniciativa interinstitucional para integrar los esfuerzos, talentos y recursos técnicos de los equipos editoriales de las revistas especializadas en Contabilidad, mediante una estrategia de cooperación académica interuniversitaria que permita cualificar su labor y contribuir a elevar la calidad, visibilidad e impacto de sus contenidos.

REDITORES contempla como áreas prioritarias de su labor, la visibilidad y sentido de las publicaciones, su caracterización, la gestión de la indexación, la capacitación de sus miembros, y la articulación con la docencia y con la investigación, en el contexto de las universidades y las comunidades académicas nacionales e internacionales.

