

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas

Trabajo Final de Graduación
Modalidad Seminario de Graduación

**Oportunidades y amenazas para la política social en Costa Rica:
narrativas antes y después del shock producido por la pandemia de COVID-19**

Realizado por:

Aaron Steve Barquero Salas, carné B70948

Xavier Díaz Granados, carné B12237

Cristina Gamboa Castillo, carné B83097

Daniela Martínez Rodríguez, carné B84648

Laura Camila Reyes Restrepo, carné B86534

Naidelyn Sibaja Padilla, carné B66838

Directora:

Dra. Juliana Martínez Franzoni

Mayo 2023



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



ECP Escuela de
Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 82-2023

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día **Viernes 12 de mayo 2023** a las **10:00 a.m.** con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de :

<i>SUSTENTANTE</i>	<i>CARNE</i>	<i>AÑO DE EGRESO</i>
Aaron Barquero Salas	B70948	2-2022
Xavier Díaz Granados	B12237	2-2020
Cristina Gamboa Castillo	B83097	2-2022
Daniela Martínez Rodríguez	B84648	2-2022
Laura Reyes Restrepo	B86534	2-2022
Naidelyn Sibaja Padilla	B66838	2-2022

Quién se acoge al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, bajo la modalidad de **Seminario de Graduación**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

M.Sc. Fernando Zeledón Torres	Presidente del Tribunal Examinador
Licda. María Valeria Vargas Tomas	Profesora Invitada
Dra. Juliana Martínez Franzoni	Directora T.F.G.
PhD Diego Sánchez Ancochea	Miembro del Comité Asesor
M.Sc. Ximena Alvarenga Fournier	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

El Presidente informa que el expediente de los postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y por lo tanto, le solicita que proceda a hacer la exposición.

ARTICULO II

Los postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

“Oportunidades y amenazas para la política social en Costa Rica :narrativas antes y después del shock producido por la pandemia de Covid 19” .



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



ECP Escuela de
Ciencias Políticas

Página 02

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 82-2023.

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO () APROBADO CON DISTINCIÓN (X) NO APROBADO ()

Observaciones : *se agregan al final del acta.*

ARTICULO V

En caso de que el TFG sea aprobado o aprobado con distinción:

La persona que Preside el Tribunal le comunica al postulante el resultado de la deliberación y lo declara acreedor al grado de Licenciatura en: **CIENCIAS POLÍTICAS.**

Se le indica la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación, al que será oportunamente convocado.

En caso de TFG No resulte aprobado:

La persona que Preside el Tribunal comunica las razones por las que no fue aprobado y da por cerrado el TFG.

Se le indica que de acuerdo al inciso b) del artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la UCR, podrá presentar un recurso de revocatoria o apelación ante la Dirección de la Unidad Académica, como instancia inmediata y única.

También se le informa que podrá presentar una nueva propuesta de Trabajo Final de Graduación ante la Comisión correspondiente de la Escuela.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

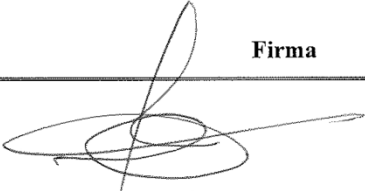


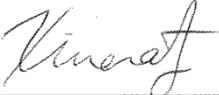


ECP Escuela de
Ciencias Políticas

Página 03
ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 82-2023.

ARTÍCULO VI

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y los Postulantes. A las 12:00 horas se levanta la sesión.

Tribunal Examinador	Firma
M.Sc. Fernando Zeledón Torres	
Licda. María Valeria Vargas Tomás	
Dra. Juliana Martínez Franzoni	
PhD. Diego Sánchez Ancochea	
M.Sc. Ximena Alvarenga Fournier	



Postulantes:

Aaron Barquero Salas	
Xavier Díaz Granados	
Cristina Gamboa Castillo	Cristina Gamboa C.
Daniela Martínez Rodríguez	Daniela Martínez Rodríguez
Laura Reyes Restrepo	Laura Camila Reyes Restrepo.
Naidelyn Sibaja Padilla	Naidelyn S.

Observaciones:

1. Con base en el artículo 26 del Reglamento de trabajo final de graduación se deja constancia en esta acta de la ausencia del Phd. Diego Sánchez Ancochea en su calidad de miembro del comité asesor, por razones de salud según constan en documentos adjuntos.
2. El nombre correcto de la Directora de TFG es Dra. Juliana Martínez Franzoni.

**Statement of Fitness for Work
For social security or Statutory Sick Pay**

Patient's name

I assessed your case on / /

and, because of the following condition(s):

I advise you that:
 you are **not fit for work**.
 you may be fit for work taking account of the following factors:


If available, and with your employer's agreement, you may benefit from:

phased return to work amended duties
 altered hours workplace adaptations

Comments, including functional effects of your condition(s):

This will be the case for
or from / / to / /

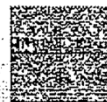
I **will/will not** need to assess your fitness for work again at the end of this period.
(Please delete as applicable)

Issuer's name O'SHEA, Mark (Dr) 

Issuer's profession Doctor

Date of statement / /

Issuer's address



Unique ID: Med 3 04/22 283300-6089-47F7-A733-95EEF7C8BC0B

What your advice means

'You are not fit for work'

Your health condition means that you may not be able to work for the period shown. You can go back to work as soon as you feel able to and, with your employer's agreement, this may be before your fit note runs out.

'You may be fit for work'

You could go back to work with the support of your employer. Sometimes your employer cannot give you the support you need and if this happens your employer will treat this form as though you are 'not fit for work'. You do not need to get another of these forms.

For more information please visit www.gov.uk and type 'fit note guidance for patients and employees' into the search field. Fit note guidance for employers is also available.

Data from **page 1** of this form may be collected to learn about national patterns of sickness absence. Individuals will not be identified. Find out more at www.gov.uk/dwp/fit-note-data

Fill in the **Your details** section. You can ask someone to do this for you if you cannot fill in your details yourself.

Your details - Please use BLOCK CAPITALS

Surname

Other names

Address

Postcode

Date of birth 09 / 11 / 1974 Mobile

NI number

What you need to do now

- **If you are employed:** Please show this form to your employer. You could get Statutory Sick Pay (SSP) which is paid by your employer. If your employer cannot pay you SSP they will give you form SSP1 to claim benefits.
- **If you are self-employed:** You could claim benefits.
- **If you are already claiming benefits:** Please send this form to the office dealing with your claim.
- **If you need to make a claim to benefits:** Visit www.gov.uk/browse/benefits or phone 0800 328 5644 (8am to 6pm Monday to Friday). Textphone users call 0800 328 1344.

Agradecimientos

Con gratitud dedico este éxito a Dios y María por ser mi soporte y acompañarme siempre. A mi familia por su amor, comprensión y apoyo incondicional. A mi mamá, por su infinita dedicación y sacrificio. A mis amigos, por apoyarme y recordarme disfrutar de cada paso. A Nai, compañera y amiga, por la camaradería y apoyo mutuo. A Juliana, por la confianza, guía y conocimiento transmitido. A la memoria de madrina y tío Hernán, que me motivaron a aspirar siempre a la excelencia. A mis compañeras y compañero de seminario, que nos subimos a este barco y ahora, con alegría, llegamos a puerto. A ustedes, ¡gracias!

Aaron Steve Barquero Salas

No imaginé lo tortuoso y valioso que me significó este proceso. Agradezco a quienes apoyaron, regañaron o sencillamente estuvieron en esta etapa, mi proceso, que cosecha un grado académico y espero que siembre mayor interés en defender a un Estado de Bienestar robusto que cualquier persona merece. Gracias a mi familia, mis compañeros de seminario y la Dra. Juliana Martínez por su dirección, esencia y profesionalismo que me han marcado para siempre. ¡Gracias por tenerles en mi historia!

Xavier Díaz Granados

Una etapa concluida y no lo hubiese logrado sin el apoyo de mis padres, mi hermana y toda mi familia, quienes han tenido un papel invaluable durante mi carrera universitaria y han sido mi mayor impulso para superar esta meta. Agradezco a mis colegas por su dedicación, constancia y paciencia a lo largo de este proceso. Gracias a la vida por este nuevo triunfo, y a las personas que me apoyaron en la realización de esta tesis.

Cristina Gamboa Castillo

A quienes, al igual que a mí, les moviliza la justicia social, aquellas personas que incomodan el statu quo luchando por un mundo menos desigual y creen que el cambio empieza por las ideas. A mi red de apoyo que sin saberlo fueron compañía y reciprocidad, y por último, pero no menos importante, este texto es para las personas que se ven obligadas a desplazarse de sus hogares de manera forzada en busca de mejores oportunidades: resistencia y resiliencia.

Daniela Martínez Rodríguez

Agradezco a Dios por cada uno de los acertijos colocados en mi camino hacia las ciencias sociales, siendo estos la esencia de quién soy hoy. Gracias especiales a mi familia, directora, lectores, colegas y a quienes sin un vínculo genético, siempre me han hecho sentir en casa. A ustedes, quiénes no están leyendo este documento por casualidad, siempre desde un espacio de introspección del rumbo de la política social en la región.

Laura Camila Reyes Restrepo

La culminación de este proceso no habría sido posible sin el apoyo de mi incondicional familia, amistades y colegas. A ustedes, que han estado junto a mí en la paz y en la tormenta: infinitas gracias. Asimismo, mi profundo agradecimiento a la directora de este trabajo final de graduación, Dra. Juliana Martínez Franzoni, por su invaluable dedicación y mentoría.

Naidelyn Sibaja Padilla

Índice de contenidos

Primera sección: Diseño de Investigación

Resumen	i
1. Introducción	1
2. Contextualización del tema	2
3. Estado de la cuestión	5
3.1. La literatura comparada en materia de política social en América Latina	6
3.2. La política social en el marco de la pandemia creada por Covid-19	9
3.3. El giro discursivo en la literatura comparada	10
4. Marco teórico	12
4.1 Las narrativas como concepto	13
4.2 Espacio de política pública en el que se despliegan las narrativas	15
4.3 Niveles de análisis de las narrativas	17
4.4 Legados institucionales y cambios sectoriales o de régimen de política social	18
5. Justificación	20
6. Formulación del problema y pregunta(s) de investigación	22
7. Objetivos	23
Objetivo general:	23
Objetivos Específicos:	23
8. Metodología	23
8.1 Diseño de investigación	24
8.2 Asuntos seleccionados	25
8.3 Dimensiones de análisis de las narrativas	26
8.4 Fuentes y proceso general de recolección de información	27
8.5 Técnica de análisis	28

Segunda sección: Hallazgos por asunto de política social

1.	Política social e informalidad: de víctima a victimaria	33
1.1.	Introducción y contextualización	33
1.2.	Metodología	35
1.2.1.	Recopilación de datos	35
1.2.2.	Análisis de datos	36
1.3.	Hallazgos	37
1.3.1.	Antes del <i>shock</i> : coalición en torno a la narrativa sombrilla	38
1.3.1.1.	Contexto	38
1.3.1.2.	La narrativa, en síntesis	38
1.3.1.3.	Evidencia empírica y profundización de la narrativa	39
1.3.2.	A partir del <i>shock</i> : el protagonismo de las narrativas monocausales	42
1.3.2.1.	Contexto	42
1.3.2.2.	Las narrativas, en síntesis	44
1.3.2.3.	Evidencia empírica y profundización de narrativas	46
1.4.	Conclusiones e implicaciones	51
2.	El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021	53
2.1.	Introducción y contextualización	53
2.2.	Metodología	55
2.2.1.	Recopilación de datos	55
2.2.2.	Análisis de datos	56
2.3.	Hallazgos	61
2.3.1.	El momento pre- <i>shock</i> : Conversaciones sobre financiamiento y gestión	61
2.3.1.1.	Contexto	61

2.3.1.2.	Problemas identificados	62
2.3.1.3.	Soluciones identificadas	64
2.3.1.4.	Narrativas	65
2.3.2.	El momento a partir del <i>shock</i>	67
2.3.2.1.	Contexto	67
2.3.2.2.	Problemas identificados	68
2.3.2.3.	Soluciones identificadas	70
2.3.2.4.	Narrativas	72
2.3.3.	Análisis entre momentos	74
2.4.	Conclusiones e implicaciones	76
3.	Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM	78
3.1.	Introducción y contextualización	78
3.2.	Metodología	80
3.2.1.	Recopilación de datos	80
3.2.2.	Análisis de datos	80
3.3.	Hallazgos	81
3.3.1.	Problemas identificados	81
3.3.2.	Soluciones identificadas	84
3.3.3.	Narrativas	86
3.3.3.1.	Narrativa paramétrica	87
3.3.3.2.	Narrativa administrativa	88
3.3.3.3.	Narrativa estructural	90
3.3.4.	Cambios y continuidades antes y después del <i>shock</i>	92
3.4.	Conclusiones e implicaciones	94

4. Transferencias monetarias no contributivas: narrativas de austeridad y fugaz apoyo a la expansión estatal	95
4.1. Introducción y contextualización	95
4.2. Metodología	96
4.2.1. Recopilación de datos	96
4.2.2. Análisis de datos	97
4.3. Hallazgos	98
4.3.1. Previo del <i>shock</i> pandémico	98
4.3.1.1. Problemas	99
4.3.1.2. Soluciones	100
4.3.1.3. Narrativas	101
4.3.2. A partir del inicio del <i>shock</i> pandémico	102
4.3.2.1. Problemas	103
4.3.2.2. Soluciones	105
4.3.2.3. Narrativas	107
4.4. Conclusiones	110
5. Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal	112
5.1. Introducción y contextualización	112
5.2. Metodología	113
5.2.1. Recopilación de datos	113
5.2.2. Análisis de datos	114
5.3. Hallazgos	115
5.3.1. Problemas	116
5.3.2. Soluciones	117
5.3.3. Narrativas	119

5.3.4. Las narrativas a lo largo del tiempo	121
5.4. Conclusiones e implicaciones	125
6. La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad	126
6.1. Introducción y contextualización	126
6.2. Metodología	128
6.2.1. Recopilación de datos	128
6.2.2. Análisis de datos	128
6.3. Hallazgos	129
6.3.1. Problemas	130
6.3.2. Soluciones	132
6.4. Conclusiones e implicaciones	135
7. ¿Política social en <i>shock</i> ? Narrativas en perspectiva comparada	137
7.1. Introducción	137
7.2. Cambios y continuidades antes y después del <i>shock</i>	138
7.2.1. Previo al inicio del <i>shock</i>	143
7.2.2. Después del inicio del <i>shock</i>	144
7.3. Balance entre momentos	146
7.4. A modo de conclusión: <i>shock</i> , narrativas e implicaciones para la política social	148
8. Bibliografía	153
 <i>Tercera sección: Anexos</i>	
1. Plan de garantía ética	169
2. Procesamiento de datos	171
2.1. Capítulo 1. Política social e informalidad: de víctima a victimaria	173
2.1.1. Base de datos – Capítulo 1	173

2.1.2. Vista general de archivos en nVivo – Capítulo 1	173
2.1.3. Codificación en nVivo – Capítulo 1	174
2.2. Capítulo 2. El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021	174
2.2.1. Base de datos – Capítulo 2	175
2.2.2. Vista general de archivos en nVivo– Capítulo 2	175
2.2.3. Codificación en nvivo – Capítulo 2	176
2.3. Capítulo 3. Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM	176
2.3.1. Base de datos – Capítulo 3	176
2.3.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 3	177
2.3.3. Codificación en nVivo – Capítulo 3	177
2.4. Capítulo 4. Transferencias monetarias: Transitoriedad de narrativas sobre ampliación de la oferta estatal	177
2.4.1. Base de datos – Capítulo 4	178
2.4.2. Vista general de archivos en nVivo – Capítulo 4	178
2.4.3. Codificación en nvivo – Capítulo 4	179
2.5. Capítulo 5. Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal	179
2.5.1. Base de datos - Capítulo 5	179
2.5.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 5	180
2.5.3. Codificación en nVivo – Capítulo 5	180
2.6. Capítulo 6. La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad	180
2.6.1. Base de datos – Capítulo 6	181
2.6.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 6	181
2.6.3. Codificación en nVivo – Capítulo 6	181

3.	Tablas de referencias procesadas en programa Nvivo por capítulo	183
3.1.	Política social e informalidad: de víctima a victimaria	183
	Tabla A.3.1.1. Entradas procesadas en Nvivo	183
	Tabla A.3.1.2. Fuentes recopiladas para el análisis	185
3.2.	El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021	191
	Tabla A.3.2.1. Entradas procesadas en Nvivo	191
	Tabla A.3.2.2. Fuentes recopiladas para el análisis	191
3.3.	Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM	193
	Tabla A.3.3.1. Entradas procesadas en Nvivo	193
	Tabla A.3.3.2. Fuentes recopiladas para el análisis	195
3.4.	Transferencias monetarias no contributivas: narrativas de austeridad y fugaz apoyo a la expansión estatal	197
	Tabla A.3.4.1. Entradas procesadas en Nvivo	197
	Tabla A.3.4.2. Fuentes recopiladas para el análisis	198
3.5.	Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal	200
	Tabla A.3.5.1. Entradas procesadas en Nvivo	200
	Tabla A.3.5.2. Fuentes recopiladas para el análisis	200
3.6.	La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad	202
	Tabla A.3.6.1. Entradas procesadas en Nvivo	202
	Tabla A.3.6.2. Fuentes recopiladas para el análisis	203

Resumen

En 2020, la pandemia ocasionada por el Covid-19 derivó en una emergencia social y económica, un *shock* que alteró el orden social preexistente y cuyas respuestas, que inicialmente estaban vinculadas con la intervención pública y una posible política social expansiva, alimentaron el optimismo de que esa misma crisis permitiera la reconstrucción de pactos sociales redistributivos. Costa Rica hizo frente a este periodo de crisis con fortalezas y debilidades. Por un lado, con la noción de ser un país referente de bienestar social, en razón de su inversión en esta materia que es mayor que la del resto de los países centroamericanos; por el otro, enfrentándose a debilidades financieras producto de una crisis fiscal y un consecuente período de ajuste estructural.

En este contexto, surgen las interrogantes sobre si ¿Han cambiado las narrativas en torno a la política social costarricense, antes y después de la pandemia? Si es así ¿Cómo lo han hecho? ¿Es posible contar una única historia al respecto o, por el contrario, son divergentes entre asuntos?

Este seminario de graduación responde a estas interrogantes con un análisis cualitativo antes y después de la pandemia sobre las ideas en torno a la política social, enfocándose en las “narrativas” o los constructos del lenguaje en las que estas ideas toman forma en la comunidad política y se posicionan en medio de las relaciones de poder. Para ello, se analizaron seis asuntos y/o sectores de política social que, por su distinta naturaleza y heterogeneidad, permiten analizar a la política social en su sentido más amplio y diverso: las implicaciones de la informalidad laboral, el financiamiento tripartito de la seguridad social costarricense, la protección de la vejez, el curso de las transferencias monetarias, la vacunación universal de las personas migrantes y la organización de los cuidados.

Como parte de los hallazgos de esta investigación se encuentran las discusiones, afinadas en relaciones causales complejas y pretendidas soluciones multidimensionales del periodo prepandémico, que continuaron en la agenda temática una vez iniciada la crisis. No obstante, no todo es lo mismo o de la misma manera después del shock, ya que también se registran reposicionamientos estratégicos de esas ideas preexistentes en determinados asuntos (ej., el financiamiento de la seguridad social y el impulso a la reducción de las cargas sociales), la inclusión de nuevas perspectivas de conversación derivadas de la experiencia pandémica y el confinamiento, la consolidación explícita del cuestionamiento al histórico vínculo entre la planilla laboral y la política social en Costa Rica, y extensas discusiones sobre reducciones de fuentes de ingreso, pero con débiles alternativas que respondan a esos cambios.

Finalmente, concluye que, si bien las ideas son importantes, no son suficientes para explicar el curso seguido en los procesos de formulación, elaboración y reforma de las políticas sociales, recuperando así la influencia de los legados institucionales y cómo, aún después de un shock, no se registra un viraje abrupto (sea pro-expansión o pro-mercado) para el caso costarricense.

Primera sección: Diseño de investigación

1. Introducción

En América Latina la emergencia sanitaria creada por la pandemia se convirtió de inmediato en emergencia social y económica. En septiembre de 2020, una región en la que vive solo el 8% de la población mundial, daba cuenta del 30% de las muertes por Covid-19 (Our World in Data 2021). Durante ese año, la región había retrocedido una década o más en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad (Cepal 2020). A la vez, desde la política, desde la comunidad de personas expertas, y desde organizaciones internacionales como la Cepal se manifestaba optimismo respecto a que la crisis pudiera dar lugar a un proceso de reconstrucción, incluso a pactos sociales redistributivos, que se abordara la desigualdad histórica de la región (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021, Cepal 2014).

Este optimismo se justificó tanto en la extrema necesidad de intervención pública que generó la pandemia, como en la respuesta inicial a la crisis. La mayoría de los países latinoamericanos respondieron enérgicamente en materia económica y social, por ejemplo, apoyando a millones de personas y familias con transferencias tanto alimentarias como monetarias (Cepal 2020). Aunque insuficientes para la magnitud de las necesidades, las medidas en materia social contaron generalmente, además, con el apoyo de todo el espectro político y con una opinión pública favorable a la intervención estatal. Por último y fundamental, estos recursos llegaron a sectores previamente excluidos de la cara redistributiva del Estado, fuera por ser informales o por no ser suficientemente pobres para recibir protección no contributiva (Blofield, Giamb Bruno y Pribble 2020).

El optimismo fue tal como para plantear que la era del “Consenso de Washington” había llegado a su fin y se estaba ahora a las puertas de un nuevo consenso económico global (Mazzucato 2021). En lugar de privatización, liberalización y desregulación comercial, la crisis global daría lugar a estrategias para promover el bien común. La salud como derecho humano, estaría en el centro de este nuevo consenso.

Costa Rica, uno de los países con estado social más desarrollado de América Latina, llegó a la declaración de emergencia nacional producto de la pandemia en marzo de 2020 con fortalezas y debilidades. Por un lado, destinaba el 24% del producto interno a la política social – mucho menos que el promedio de los países de la OCDE, pero mucho más que el resto de los países centroamericanos (Cepal 2019; Programa Estado de la Nación 2019). Esta inversión social se venía y viene dificultando en el marco de una crisis fiscal y el inicio, en 2019, de un proceso de ajuste estructural. A la vez, venía experimentando un deterioro de la calidad y suficiencia de servicios sociales clave. En este contexto, la crisis ¿creó una oportunidad? Y si creó una oportunidad ¿se trató de una oportunidad para qué tipo de cambios en materia de política social?

Este seminario de graduación da respuesta a esta pregunta a partir de un análisis antes-después de lo ocurrido en varios sectores de la política. Interesa en particular analizar el papel de las ideas en torno a la política social, sobre cómo deben ser, para quiénes y por qué. El foco en las ideas, más concretamente en narrativas, entendidas como constructos articulados de ideas e interpretaciones sobre los problemas sociales y sus posibles vías de solución, es clave en tanto ingrediente y recurso de poder que conforma a la formación de la política pública, pero que la literatura comparada sobre América Latina ha abordado, hasta ahora, de manera insuficiente. Además, es un elemento que puede ser analizado en el momento, sin necesidad de esperar a ver los ecos de estas narrativas en las prácticas institucionales y en las transformaciones sociales.

Este documento se organiza en dos partes. La primera presenta el diseño y metodología de investigación utilizado, mientras que la segunda sección aborda el procesamiento y análisis empírico construido con base a los datos recopilados por cada una de las personas investigadoras.

2. Contextualización del tema

La política social creada en Costa Rica durante buena parte del siglo XX, le valió al país la calificación de país excepcional en el Sur Global (Sandbrook et al. 2009; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019). Durante esa época se puso especial énfasis en la necesidad de invertir en el desarrollo de las capacidades humanas (Jelin, Motta y Costa 2018).

Las fuentes del bienestar fueron buenos trabajos y servicios sociales de calidad (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2013a; 2017). Los trabajos fueron crecientemente formales, asalariados y vinculados a la protección social. Los servicios sociales fueron crecientemente amplios en cobertura y en suficiencia. La relación entre el mundo laboral y el de la protección social fue, aunque no de complementariedad ni exenta de tensiones, básicamente positiva (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2013b): el primero financió la segunda y la protección social aportó el capital humano requerido para las actividades productivas. Las tensiones tuvieron en buena medida que ver con la heterogeneidad estructura del mercado laboral que, aún en su mejor momento, se organizó en torno a la coexistencia de sectores de alta y baja productividad (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2013b).

Al profundizar en la política social, esta incluyó coberturas amplias en prestaciones diversas como la salud y los programas asistenciales, por otro lado, se apoyó en una arquitectura de política altamente unificada, capaz de integrar a sectores socioeconómicos diversos bajo programas de carácter universal. Esta característica distinguió a Costa Rica de otros países de América Latina que, como Chile y Uruguay, construyeron estados sociales robustos, pero altamente segmentados en las prestaciones a las que tuvieron acceso distintos sectores de la población, con una política social robusta caracterizada por un universalismo-estratificado que amortiguaron con sistemas de protección, aún en su naturaleza estratificada, la segmentación social en los sectores incorporados a formatos de protección modernos (Sandbrook et al. 2009; Filgueira

1998). Anudado a esto, durante el siglo XX en lo político, Costa Rica se distinguió de los demás países centroamericanos ya que, a diferencia de ellos, que contaban con regímenes autoritarios de distinto corte, Costa Rica se caracterizó por contar con una amplitud en el accionar del Estado respecto a la implementación de políticas sociales, al no encontrarse directamente expuesto a este tipo de régimen (Martínez Franzoni 2021).

Desde mediados del siglo XX, en el centro de la política social costarricense, estuvo la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), con sus dos seguros: el de salud y el de pensiones. Este capta 8,4 puntos del PIB, esta institución está en el centro del pacto social incluyente desarrollado en el país durante la segunda mitad del siglo XX (Programa Estado de la Nación 2019). Esta institución, creada en un inicio como un sistema de seguridad social basado en un único fondo que tenía como fin incorporar a trabajadores formales de menores ingresos, conllevó y nutrió una dinámica nacional esencial para el pacto social entre la ciudadanía y el Estado (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019). Se entiende por pacto social, un acuerdo intertemporal que orienta una cierta asignación de los recursos para garantizar del ‘avance’ del país y que, en el caso del sector salud en Costa Rica, permite dimensionar un ejemplo de pacto de largo plazo, en torno a una política redistributiva fundamental construida de forma gradual (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2020).

Antes de detallar todos los componentes de esta política social, cabe mencionar tres innovaciones distintivas de la política social costarricense. La primera fue el diseño del seguro de salud. Mediante un crecimiento gradual, pero sistemático, el cual incluyó a toda la población ocupada –tanto asalariada como autoempleada– y a familiares económicamente dependientes. Al igual que el seguro de pensiones, el de salud incluyó, además, a población por bajo de la línea de pobreza. El resultado de estas dinámicas fue el Seguro Social que consolidó el sistema nacional de salud que, como se mencionó, diferencia a Costa Rica de los demás países.

La segunda innovación fue la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). A partir de 1974 este fondo captó entre el 1% y el 2% del producto interno bruto para financiar programas selectivos en el marco de políticas universales. Así, en lugar de separar a la población por bajo de la línea de pobreza en programas propios, distintos a los de la población por encima de la línea de pobreza, el país contó con financiamiento estable para apoyar medidas de afirmación positiva de esta población en las escuelas, centros de salud, Cen-Cinai y distintos servicios sociales dirigidos al conjunto de la población del país.

La tercera particularidad fue que la mayor parte de la política social se financió con el impuesto a la planilla. Este tipo de financiamiento, en otros países, es muy frecuente en seguros sociales contributivos; se utilizó también para financiar la asistencia social, la capacitación, la acción de afirmación positiva de las mujeres, entre otros programas. Esto compensó la ausencia de acuerdos en torno a impuestos directos progresivos como un verdadero impuesto de renta o un impuesto al patrimonio. Hacia 1980, el impuesto a la planilla financiaba desde el 56% de los

programas de asistencia social hasta el 95% de la capacitación técnica provista por el Instituto Nacional de Aprendizaje y pasó por el 89 y el 81% de los seguros de salud y pensiones, respectivamente (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2013b).

La política social inició el siglo veintiuno siendo objeto de reformas generalmente expansivas (Jelin, Motta y Costa 2018). Estas reformas se ejemplifican con la creación de los EB AIS en los años 90 y la creación de la Red de Cuido en 2010 (Sáenz, et al. 2011). Esta última, constituye una iniciativa gubernamental diseñada para respaldar y legitimar las intervenciones estatales desde la protección social como enfoque fundamental, con el objetivo de ofertar servicios para potenciar el desarrollo humano (Guzmán 2014).

Previo al inicio de la pandemia, en 2018, la administración de gobierno dio prioridad a abordar la situación fiscal del país, expresada en un alto nivel de deuda respecto al producto interno bruto. El poder ejecutivo definió el momento como uno de crisis fiscal y planteó una reforma para enfrentarla. Esta reforma fue aprobada a fines de 2018 y dio lugar a un momento de ajuste de las finanzas públicas (Procuraduría General de la República 2022). Estas medidas afectaron directamente la política social, debido a la implementación de una “regla fiscal”, es decir un instrumento incorporado en la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas para limitar numéricamente agregados presupuestarios (Gbohoui y Medas 2020) y que, en consecuencia, estableció techos a la inversión social, inicialmente vía presupuestos y posteriormente vía ejecución presupuestaria.

Al iniciar la pandemia, varias de las medidas tomadas por el gobierno tuvieron que ver con potenciar el papel redistributivo de la política social. El instrumento más importante fue el Bono Proteger, cuya principal innovación fue llegar a trabajadores/as informales que no necesariamente estaban en condiciones de pobreza (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira 2020). Otras medidas tuvieron que ver con disminuir el costo de la seguridad social. Por ejemplo, se redujo el monto mínimo por el cual se cotiza (conocida como “base mínima contributiva”); se tuvo flexibilidad con el atraso en las cuotas mediante moratorias y otras medidas que buscaron reducir el peso de la crisis en los hombros de empresas y familias (Cepal 2021).

Paralelamente, estas medidas dejaron colocados cuestionamientos a la deseabilidad y viabilidad de centrar continuamente el financiamiento de la política social en torno a la planilla laboral, en un momento en el cual prácticamente la mitad de la población económicamente activa se encuentra en condiciones de informalidad. Por otra parte, en octubre del presente año 2021, el Banco Central hizo pública una simulación de los efectos que puede tener la reducción de las cotizaciones sociales en el aumento de la formalidad del empleo (Cubero Brealey 2021). Aunque, en general hubo acuerdo en la necesidad de dejar atrás tan alta dependencia de esta fuente de financiamiento, esta simulación fue también cuestionada por omitir en el modelo factores que pueden hacer que la relación sea espuria (Vargas Cullell 2021). Además, las conclusiones fueron cuestionadas por carecer de consideraciones relativas a la economía política que pueden hacer

inviabile el reemplazo de un financiamiento por otro (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021; Jelin, Motta y Costa 2018).

Dos cosas quedaron claras. La primera fue que el cuestionamiento a la forma histórica de financiamiento de la política social había llegado para quedarse. La segunda fue que este cuestionamiento se agregaba a problemas previos a la pandemia vinculados tanto a los resultados de política como a los instrumentos de política, es decir sus “arquitecturas”, el qué reciben quiénes y cómo (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019). Una expresión de estos problemas eran las listas de espera para especialidades y cirugías en el marco del seguro de salud. Otra dificultad era la falta de una adecuada protección social a personas que trabajan de manera informal. Además, de limitaciones a nivel de acceso, había también problemas de suficiencia y equidad reflejados, por ejemplo, en el crecimiento del gasto privado en salud y educación.

De igual manera, el país enfrenta retos para atender adecuadamente nuevas demandas sociales como las relativas a una organización social y no solo familiar y femenina de los cuidados. Dado que Costa Rica tiene una de las participaciones laborales femeninas más bajas de América Latina, dato sorprendente para su nivel de desarrollo, los cuidados como asunto público cobraron progresivamente importancia en el debate público. Dentro de los temas en agenda se encuentra la necesidad de contar con un sistema público de cuidados con adecuada cobertura, suficiencia y financiamiento (Instituto Mixto de Ayuda Social 2021).

En suma, de la mano de los debates públicos mencionados está siendo problematizado si el pacto social que giró en torno a la política social durante buena parte del siglo XX se rearma o se desarma y cómo (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021). Para el Programa Estado de la Nación los efectos económicos y sociales asociados a la pandemia, presentan una disrupción en distintos ámbitos de la sociedad costarricense, pues aumenta brechas sectoriales, sociales y territoriales. La recuperación es asimétrica, beneficia a unos sectores económicos y poblacionales más que otros, lo que llama a atender cuestiones estructurales en el estilo de desarrollo (Programa Estado de la Nación 2021, 41).

Este es, precisamente, el contexto de las narrativas que son el foco de esta investigación.

3. Estado de la cuestión

El presente estado de la cuestión aborda los aportes recientes que ha hecho la literatura comparada a la comprensión del cómo y porqué se han visto transformadas las políticas sociales en América Latina. Seguidamente, se resume el conocimiento actual relativo a las respuestas de política social para enfrentar la pandemia. En tercer lugar, se identifica la escasa o nula atención que la literatura comparada pone al papel de las narrativas y sus cambios como componente de la formación de política social.

3.1. La literatura comparada en materia de política social en América Latina

La literatura comparada en materia de política social en América Latina es actualmente muy rica y diversa. Esta se consolidó principalmente durante el período expansivo de la política social que tuvo lugar en la región entre 2000 y 2013. Durante este período hubo reformas a políticas existentes, como las de pensiones, y creación de nuevas políticas, como las de cuidados. Más aún, nuevas y viejas políticas alcanzaron a sectores históricamente excluidos como la población de bajos ingresos, personas migrantes en condición irregular, las trabajadoras domésticas, la población informal, en buena medida mujeres (Arza et al. 2021).

En los 2000 comenzó una ola de reformas de las políticas sociales promercado experimentadas durante la década previa. El giro en las ideas y en las medidas tomadas destacó la necesidad de que el Estado asumiera una mayor responsabilidad en la protección social, impulsara políticas de inversión social y realizara reformas que se orientaran a partir de principios universales (Antía 2017). Este contexto, marcado por el crecimiento económico y un balance de poder político diferente en el marco de democracias que se estabilizaron en la región, resultó propicio para una posible expansión de políticas sociales.

Las innovaciones se plantearon en los sectores tradicionales de política como la salud, la seguridad social y la asistencia social. Posiblemente, la medida más generalizada fue la creación de programas de transferencias monetarias dirigidas a familias pobres o vulnerables con hijos a cargo, así como a aquellas condicionadas a la asistencia escolar y los chequeos médicos (Borges 2011).

A partir de las experiencias pioneras en Brasil y México a fines de los noventa, los programas de transferencias monetarias condicionadas se extendieron a una gran parte de la región en los dos mil. Así, hacia el año 2011 dieciocho países latinoamericanos contaban con programas de este tipo que cubrían la quinta parte de todas las familias y el 19% de todas las personas (Cecchini y Madariaga 2011; Cecchini y Atuesta 2017).

En materia de pensiones, las reformas igualmente se generalizaron. Entre los años 2000 y 2013, al menos 18 países efectuaron reformas inclusivas que tenían como objetivo mejorar la protección social de la población adulta mayor (Rofman, Apella y Vezza 2015). Algunos países, como Chile, Uruguay, Costa Rica y Argentina optaron por volver a reformas de sistemas contributivos al flexibilizar condiciones para acceder a las prestaciones. En cambio, en Argentina y Bolivia se realizó “la estatización de los sistemas de jubilación lo cual implicó, en el primero, la clausura del pilar de capitalización individual creado en los noventa” (Antía 2017; Mesa-Lago 2021).

Algo similar ocurrió en materia de salud, ya que superar la pandemia creó nuevos marcos, nuevas expectativas sociales y nuevos requisitos que, a su vez, requieren que el Estado realice cambios en las políticas dirigidas al acceso a la salud. La incertidumbre jugó un papel destacado en el desencadenamiento de la acción estatal en respuesta a la pandemia. En el contexto de fuentes desconocidas de la enfermedad, medios de contagio y duración de las infecciones, las autoridades

tuvieron mucho que temer, pero poca información para tomar decisiones (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021).

Estas reformas tuvieron lugar en un escenario regional significativamente diverso en cuanto a su trayectoria histórica, tamaño y alcance de sus programas sociales. Actualmente, se distinguen dos grupos de países en función de la manera sobre cómo se articulan el Estado, el mercado y las familias. En primer lugar, se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y México, países donde el Estado muestra una mayor presencia en cuanto a la cobertura de riesgos sociales, aunque de carácter segmentado según el tipo de inserción laboral de las personas. En segundo lugar, se encuentran Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, donde el Estado tiene un rol marginal y las familias se ven afectadas por la ausencia de respuestas públicas a profundas problemáticas sociales (Antía 2017).

Además de la diversidad entre países durante el periodo expansivo, la relación entre Estados, mercados y familias cambió, generalmente a favor del Estado, de manera muy heterogénea entre sectores. Fue el caso de las pensiones no contributivas en Bolivia (no así los servicios de salud) y de los servicios de salud en Colombia (no así las pensiones), para mencionar dos ejemplos. Estos muestran que los regímenes no son inmutables y que pueden cambiar.

El desarrollo de políticas sociales más inclusivas en América Central y otros países del Sur Global se consideraba urgente para garantizar los derechos sociales y una mayor equidad. La política social inclusiva no solo se dirige a las personas de bajos ingresos, sino que incluye a una gran parte de la clase media (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021).

Es importante resaltar que las élites económicas poderosas, las instituciones democráticas frágiles y la capacidad estatal débil contribuyeron, en conjunto, a la alta concentración de ingresos y al desarrollo humano insuficiente en todo el mundo. La profundización de la desigualdad de ingresos hace que el papel de la política inclusiva sea más crucial para asegurar el bienestar de la mayoría de las personas, promover la cohesión social y garantizar los derechos humanos (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021).

En el balance, durante ese período tuvo lugar un aumento considerable del acceso a prestaciones de diverso tipo, aunque en mucha menor medida de la suficiencia y de la equidad. Así, la expansión de la política social fue segmentada, diferenciada, a la vez que muy versátil entre sectores de política variable entre países (Arza et al. 2021). La incorporación tuvo lugar de forma fragmentada, debido al establecimiento de diferentes parámetros de calidad en las prestaciones que se dirigían a los sectores tradicionalmente protegidos (principalmente las personas con trabajos formales) y los que ahora se incluyeron (personas con trabajos informales y desempleadas) (Arza et al. 2021).

Detrás de estos cambios hubo distintas dinámicas políticas y modelos de expansión, más restrictivos en Chile y México y más inclusivos en Argentina, Brasil y Uruguay. Además, cabe destacar que, a pesar que el rol del Estado tuvo una expansión significativa, el cual se evidenció en el campo de la protección social durante este periodo, el mercado continuó siendo relevante en cuanto a los principios organizadores de los regímenes de política social. Del mismo modo, la participación en el mercado formal de empleo continuó siendo una condición para acceder a las políticas sociales contributivas, con lo cual la situación de informalidad provocó la limitación del acceso a la protección social para vastos segmentos de la población (Antía 2017).

Arza et al. (2021) argumentan que la democracia, expresada en competencia electoral y mayor espacio para partidos políticos y movimientos sociales progresistas, facilitó la expansión de la política social. A la vez, los legados y la historia, se reflejaron en el carácter segmentado de la política social. Los factores explicativos a los que esta literatura recurre para dar cuenta de políticas más o menos inclusivas o universales son generalmente el régimen político (democracia o autoritarismo); la competencia electoral (mayor o menor); la presencia de fuerzas progresistas (tanto desde el sistema de partidos como, en menor medida, desde los movimientos sociales); y, muy importante, los legados institucionales. Esta misma literatura también muestra que, a partir de 2013, la política social se estancó de la mano de una ralentización del crecimiento económico y de un cambio en el ambiente ideológico con un ascenso de gobiernos a la derecha del espectro ideológico (como en Argentina, Brasil, Chile y más recientemente Ecuador y Uruguay) mientras que en otros países la derecha fue reelegida como en Colombia u Honduras. Recientemente, además, se ha venido produciendo una erosión de la democracia como ocurrió en Brasil con la destitución de Dilma Rousseff en 2016 o en Nicaragua con el encarcelamiento, muerte o desaparición de cientos de opositores al gobierno de Daniel Ortega en 2018 – y actualmente.

Desde su origen, la literatura examina la política social como responsabilidad principalmente estatal. En América Latina, estas tendencias fueron expresadas de manera más reducida, los avances en la materia fueron reflejo de un progreso económico temprano, acompañado de un fuerte compromiso con el desarrollo social, así como un enfoque en el universalismo de políticas sociales como lo es la educación pública básica y el alcance de la seguridad social, que contempla tanto la aplicabilidad de servicios de salud y accesibilidad en materia de educación. Como resultado de ello, en América Latina coexisten tres esquemas de política social; el primero, está formulado por aquellas políticas estrictamente universalistas, como la educación y la salud; el segundo, se trata de un esquema segmentado acompañado de elementos de corporativismo, como es el caso de las pensiones y los seguros profesionales; y el tercero, está constituido por aquellos programas estrictamente focalizados, compuestos por políticas dirigidas a grupos sociales determinados (Ocampo 2008).

La combinación de una acelerada recesión económica, cambios ideológicos, así como el notable deterioro democrático, puso a la política social en el centro de las discusiones sobre la necesidad de una mejora en las políticas redistributivas de la región, anudado a esto, la pandemia

producida por el Covid-19 exacerbó las desigualdades sociales y estructurales y abrió paso a un giro en el debate en torno a los alcances de las políticas públicas para la atención de un *shock* inesperado.

3.2. La política social en el marco de la pandemia creada por Covid-19

La pandemia producto del Covid-19 ha llevado a las sociedades a experimentar un *shock* cuyos costos sociales, sanitarios y económicos han sido muy altos y donde el papel de los Estados se ha visto demandado por todos los sectores de la sociedad como mecanismo para recomponerse de este *shock*. El orden social alterado, así como las respuestas políticas ante este cambio abrupto, han supuesto analizar posibles oportunidades de política en el campo social y cómo a partir de esta reflexión, se puede repensar modelos más inclusivos en escenarios de incertidumbre (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2021).

Ante este proceso, estudios en materia de política social se orientaron a caracterizar las respuestas de corto plazo (Blofield, Giambruno y Filgueira 2020) y, en algunos casos, a identificar los determinantes políticos de esas respuestas. Así, se reconoció que los gobiernos aumentaron temporalmente la asistencia social, ya sea al ampliar y aumentarlas transferencias monetarias existentes y/o al crear nuevos programas dirigidos a la población que repentinamente se encontraba social y económicamente excluida.

Cepal (2020) documenta la puesta en marcha de medidas no contributivas como transferencias monetarias, entrega de alimentos, medicamentos y servicios básicos para enfrentar la reducción de los ingresos causados por la pandemia, combinado con ajuste en medidas ya existentes, como la mejora en el monto de las prestaciones o la extensión del período durante el que se puede recibir el seguro de desempleo (Bárcena et al. 2022; García y Rodríguez 2020).

Otro tipo de medidas estatales fueron las orientadas a las empresas, como lo son las exoneraciones, subsidios y créditos con el objetivo de sostener la actividad y el empleo como una estrategia de contención (Filgueira et al. 2020). Conjuntamente, se produjeron esfuerzos significativos, aunque insuficientes, para contener el crecimiento de la pobreza y las desigualdades durante la pandemia (García y Rodríguez 2020).

El aumento de la capacidad estatal durante 2020 llevó a argumentar que se estaba ante la oportunidad de crear un piso de protección social mucho más amplio que el existente previamente. Además, la percepción ciudadana acerca de la importancia de la intervención estatal pudo haber cambiado, y generar un posible incentivo para implementar mayor y mejor protección social (Blofield, Giambruno y Pribble 2021).

Las políticas sociales han sido priorizadas en las agendas estatales con medidas y decisiones ante la atención de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19 y sus diversos efectos (Figuroa 2020). Ante esto, llama la atención la revalorización del papel central del Estado

en la gestión de la emergencia, aún después de varias décadas de influencia marcadas del neoliberalismo económico y los efectos de éste en las políticas de bienestar (Wolski 2020).

Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2021) argumentan que, para determinar las oportunidades de política social creadas por la pandemia, es necesario analizar las herramientas de política empleadas, así como las narrativas y los actores favorables a una política social inclusiva, en contrapunto a las existentes previo al *shock*.

De esta manera, resulta interesante la evolución de la pandemia y sus respuestas de política centradas en el Estado y cómo éstas han significado incorporar en las herramientas científicas, el estudio de narrativas que enmarcan el accionar de los principales actores sociales relacionados a la atención del shock producido por la pandemia.

3.3. El giro discursivo en la literatura comparada

El papel de las ideas en los procesos de política pública es un asunto ampliamente debatido. Por mucho tiempo, paradigmas como el marxismo y el neo-institucionalismo racionalista, consideraron las ideas como epifenómenos que se desprenden de manera a-problemática de las clases sociales o de cálculos racionales de la acción. Sin embargo, en las últimas décadas, desde distintos enfoques, el papel de las ideas ha sido rescatado de ese lugar, para abordarse como un recurso de poder central del cual las Ciencias Políticas deben dar cuenta a la hora de reconstruir y comprender tanto los cambios como las continuidades en el desarrollo e implementación de la política pública. Según Kingdon (1995), la definición de un problema y las narrativas apuntan a un elemento ideal en la configuración de la agenda de política pública (En Béland 2019).

Bajo el denominado “giro discursivo”, la literatura subraya el papel de las ideas como protagonistas dentro de los procesos de formación de política antes que como un ingrediente que se desprende de manera obvia y automática de los intereses o como mero resultado del proceso de política. Es decir, las ideas interesan por su capacidad propia de dar forma a la construcción de problemas y de soluciones de política pública (Metha 2010, 25-27). Así, Béland (2019), por ejemplo, demanda que las ideas deben abordarse por derecho propio.

Ante el orden de importancia de las ideas, que permite ver el giro discursivo, las vertientes institucionalistas las conceptualizan como un elemento de la relación casual en los procesos de cambio o continuidad de las políticas (Blyth 1997), aunque su desarrollo, conceptualización y foco de atención varíe según la perspectiva. En efecto, para el institucionalismo histórico, las ideas existen antes que los individuos, permean el sentido y contenido de sus intereses, son la base de los entendimientos intersubjetivos entre grupos y como parte de este reconocimiento de la importancia de las ideas, se integran como variable para teorizar sobre los orígenes y la trayectoria del cambio político emprendido por los actores (Blyth 1997).

Una de las formas de inclusión de las ideas en el estudio historicista de las instituciones es la desarrollada por Sikkink (1991), al situar las ideas como un elemento diferenciador de “modelos económicos” o “estrategias de desarrollo”, con un arraigo estructural e influencia en la autocomprensión y recepción de los actores sobre una política; en este caso, aunque el papel de las instituciones continúa siendo protagónico, se incluyen las ideas como un elemento de consecuencias secundarias (Blyth 1997).

Con un mayor grado de abstracción, pero siempre desde el institucionalismo histórico, Hall (1993) conceptualiza paradigmas de cambio político o “marcos de ideas” que encuadran el trabajo de las partes involucradas en los distintos procesos de cambio, tienen una influencia multinivel en los cambios de gestión económica y median las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Desde el institucionalismo racional, la importancia de las ideas se otorga a partir de su valor instrumental, su utilidad en los procesos de toma de decisiones y la manera en que pueden complementar otras formas de explicación causal (Blyth 1997).

Como parte de estos desarrollos, Goldstein y Keohane (1993) posicionan las creencias normativas y las creencias causales sobre medios y fines como herramientas para dotar a los actores de “hojas de ruta” y así obtener determinados resultados de política e incluso cambios sobre los principios orientadores, aunque mantienen la noción de las ideas como determinadas por el entorno institucional en el que se encuentran y su conceptualización como dispositivos utilitarios. Por otra parte, Garret y Weingast (1993) conciben las ideas como “puntos focales” en torno a los cuales convergen las expectativas de las partes implicadas en los procesos de política, aunque reducen su presencia a los flujos de información entre esas partes.

En suma, la literatura institucionalista introduce el análisis de las ideas en sus consideraciones sobre los problemas de políticas, pero mantiene la noción de los actores o individuos como los principales agentes del cambio institucional y supedita las ideas al análisis institucional. Ello deja pendiente una comprensión teórica y conceptual de las ideas más profundas, las cuales se sitúan más allá de una explicación accesoria de las instituciones y se consolida el “giro discursivo” al posicionarlas como un objeto propio de investigación (Blyth 1997).

Para ello, la literatura también aborda el estudio de las narrativas como expresiones de las ideas que intervienen en los procesos de políticas. Los factores institucionales son comúnmente los que determinan y explican si una solución de política puede pasar por el proceso de formulación de política para llegar a convertirse en ley, no obstante, las narrativas son relevantes porque son los elementos que ayudan a impulsar la resolución de un problema concreto, así como su definición en la agenda pública; por lo que las narrativas son cruciales en términos de la definición de un problema y, por eso, juegan un rol trascendental en la adopción de políticas públicas (Béland 2019). Autores, como el caso concreto de Deborah Stone, enfatizan el papel de las narrativas en los procesos de formulación de política, específicamente de definición del problema (Stone 2012).

En general, este “giro discursivo”, experimentado en la literatura comparada en política social en América Latina, no ha tenido un lugar preponderante como sí lo ha tenido en otras latitudes (Goldstein y Keohane 1997). Es precisamente respecto a este vacío que el presente seminario de graduación busca hacer un aporte hacia la comprensión de las oportunidades y amenazas creadas por la pandemia de Covid-19 en materia de política social en Costa Rica.

4. Marco teórico

El foco del presente seminario es la problematización narrativa realizada al financiamiento, los alcances y la gestión de la política social costarricense después de iniciada la pandemia provocada por Covid-19. Para ello, este marco teórico plantea reunir elementos capaces de estudiar esta problematización desde la identificación de narrativas que operan dentro de un espacio de intervención de política.

En este plano, se entiende el acontecimiento de la pandemia por Covid-19 como un *shock* en el cual se experimentó una serie de vivencias y acontecimientos en los diferentes campos de la vida individual y social. Se considera el *shock* como un acontecimiento que sucede violentamente en un periodo de tiempo, y a partir del cual el orden social existente se ve amenazado (Della Porta 2021). Para la autora, las guerras, catástrofes naturales y las pandemias pueden ser consideradas como *shocks*, al perturbar la vida cotidiana de aquellas personas que experimentan estos acontecimientos.

Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2021) explican que las pandemias conllevan un nivel de incertidumbre asociado a la ambigüedad, complejidad e imprevisibilidad del problema y las soluciones que se tienen entre manos. Esta incertidumbre conlleva la toma de decisiones en un estado subjetivo particular, excepcional. A medida que el momento del inicio del *shock* se aleja, ese estado mental cambia, no solo, ni necesariamente, porque el problema inicial se haya resuelto, sino por su normalización (Bjørkdahl y Benedicte 2019; Anderson et al. 2019; Han, Klein y Arora 2011).

La construcción de la noción de riesgo constituye una de las principales fuerzas de movilización política (Beck 2002). Adicionalmente, el riesgo puede ser percibido y atendido más allá ser considerado un simple factor o hecho objetivo. Existen percepciones y normas culturales irrenunciables que median el cómo vivir y gestionar un riesgo. Por ello las ideas resultan de importancia, ante los constructos sociales del riesgo y la incertidumbre.

Sumado a ello, es por medio de las nuevas formas de hacer política, que se alimentan agendas efímeras, con discursos polarizadores que poco abonan a la gobernabilidad (Treminio 2021). Por lo tanto, es imperante que el rol del Estado sea activo y se proceda de manera preventiva -aún en “tiempos normales”- antes que esperar que los *shocks* sistémicos cobren factura. Además, se necesita de un Estado que desempeñe un rol importante, tanto en la prestación directa como en su papel de eficaz regulador de las opciones privadas (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019).

Ante la incertidumbre y la alteración de múltiples dimensiones de la vida social, las pandemias han llevado a una importante experimentación en las respuestas de política pública (Delanty 2021, en Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021). Estas intervenciones dependen de las características específicas de cada pandemia, de los desarrollos científicos para enfrentarlas y del papel de las ideas, que dan lugar a narrativas que brindan sentido al problema que se tiene entre manos y a las soluciones deseables y/o disponibles para hacerle frente.

En la literatura, autores como Acemoglu y Robinson (En Morgado 2021) destacan cómo, ante coyunturas críticas o “*shocks*”, una vez que se selecciona una opción, se hace cada vez más difícil volver al punto inicial. Además, en el caso concreto de Costa Rica, señalaban que la persistencia institucional respondía al legado de la reforma liberal y el círculo virtuoso de estas instituciones.

En síntesis, este seminario parte de identificar las ideas como un elemento clave en la formulación y posicionamiento de las intervenciones y respuestas de política pública que se discuten en la agenda, lo que las convierte en el eje medular sobre el que giran los conceptos teóricos de los siguientes párrafos. Con ello, se busca ir más allá de los intereses, las luchas por el poder o la autoridad, y girar en torno a las ideas como el elemento que nutre las narrativas y los procesos de transformación y políticas. Los distintos grupos de la comunidad de política accionan a partir de marcos de ideas y normas que determinan sus objetivos, la naturaleza de los problemas que, discursivamente, intentan posicionar y definir en el plano social, y los instrumentos que se deben construir para implementar las medidas que consideren requerir (Hall 1993).

Existen ideas presentadas como historias, que legitiman determinados intereses, delimitan los márgenes de acción del Estado y cada aparato institucional; interpretan los hechos, definen contextos, privilegian unas líneas de acción sobre otras y condicionan los procesos de formulación de políticas (Hall 1993). Por ello, este seminario da importancia a la idea, en tanto esta da forma a las acciones de la gente sin reducirse a alguna otra fuerza no ideológica (Mehta 2010).

Este marco teórico se perfila a identificar cómo importa el papel de las ideas y con ello plantear cuestiones sobre cómo se combinan los diferentes tipos de ideas, intereses e instituciones para producir resultados políticos en sociedades complejas y porqué (Mehta 2010).

El marco teórico, en el cual se sustenta este seminario de graduación permite aprehender el papel de las ideas como mecanismos de construcción de problemas y soluciones de política pública con distintos alcances o niveles, en el marco de comunidades de política. Para ello, en las siguientes subsecciones se define el concepto de las narrativas, su espacio de implementación y los distintos niveles o ámbitos de transformación hacia los que se pueden dirigir.

4.1 Las narrativas como concepto

Este seminario se apoya en el concepto de narrativas de política propuesto por Stone (2012) como la piedra angular del proceso de definición de los problemas sociales que ameritan atención

estatal. La autora entiende por narrativas a aquellas historias que, en el marco del proceso político, definen cuáles son los problemas que deben atenderse desde la institucionalidad pública, así como sus posibles soluciones o alternativas (Stone 2012).

Este seminario hace uso de las narrativas que giran en torno a la construcción e implementación de política social, toma en consideración que una de las ventajas ligadas al uso de la “narrativa” es la transposición de un concepto dado desde una disciplina a otra, acción que invita a repensar el concepto entendido por narrativa (Molle 2008). Por ende, se busca aportar a un vacío en la literatura: el papel de las ideas, el cual se basa en el concepto de narrativa por su apelación a elementos constitutivos de la política pública, los cuales corresponden a la definición de problemas y soluciones.

A partir de los términos conceptuales, las narrativas hacen referencia a escenarios y argumentos que se realizan en torno a una decisión (Rimmon-Kenan 2006) y, según Stone (2012), las narrativas son consideradas historias que respaldan y estabilizan supuestos relacionados a la formulación de una política, más estas mismas no pueden ser planificadas. En esta misma línea, para Roe (1994), dichas historias son una articulación de escenarios o eventos que pueden simplificar o complejizar la realidad, al mantener una relación directa con los temas vinculados a la construcción social de un sector o población.

Por su parte, Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2021) exponen las ideas como variable importante, las cuales influyen en la respuesta estatal ante las pandemias, al dar forma a las narrativas sobre el cómo responder. Resulta necesario estudiar el nivel en el que se sitúan los cambios impulsados por las narrativas dominantes que programan e influyen significativamente en la respuesta estatal ante la situación de incertidumbre y por medio de los instrumentos de política.

De manera análoga como ocurre en la literatura, a la hora de definir los problemas, las narrativas están inmersas en diversas valoraciones normativas e interpretaciones de los hechos que aquejan a un determinado colectivo; además, se valen del lenguaje para insertarse estos procesos (Gottweis 2002). Al hacerlo, primero, dibujan escenarios deseables y cambios urgentes. Segundo, identifican actores y situaciones a los que asignan papeles heroicos, malvados y victimizados. Tercero, recurren a potentes retóricas discursivas como el progreso o la decadencia, el miedo o la esperanza (Stone 2012).

Así, las historias que posicionan y definen los distintos problemas de política en la colectividad están lejos de ser neutrales y objetivas para hacerse eco de las emociones, los sentimientos y las valoraciones morales. Además, cabe acotar que, las narrativas se encuentran ancladas a los sistemas de creencias, por tanto, tienden a ser subjetivas (Jones y Mc Beth 2010).

Su simbolismo les permite mimetizarse y contar diferentes historias a las diferentes audiencias del entramado social, lo cual hace que su significado dependa de la interpretación que le otorguen quienes las reciben (Stone 2012).

Son estos simbolismos los que deben reconstruirse para dar cuenta de las narrativas. Ello incluye las *figuras retóricas* que estratégicamente guían la atención sobre un problema y algunas de sus perspectivas en detrimento de otras; las comparaciones metafóricas con otras situaciones que implícitamente llaman a determinada acción; y la ambigüedad o el uso de múltiples significados para conseguir la agregación, negociación y compromiso de actores sustancialmente distintos en sus motivaciones, expectativas y valores en un proyecto de política o “cambio común” (Stone 2012).

Las narrativas incluyen, además, el uso de métricas o cifras que se presentan como neutrales aunque omiten la subjetividad que pre-condiciona sus categorizaciones de inclusión y exclusión; asignaciones causales para asignar responsabilidades, identificar a las víctimas, hallar culpables y legitimar salvadores/as; así como lenguaje para presentar al sistema como excesivamente complejo y sensible a riesgos accidentales que impiden las responsabilidades concretas (Stone 2012).

Con todos estos elementos, queda claro que las narrativas también pueden influir en los intereses de las distintas partes involucradas en los procesos de definición de problemas de política y la formulación de soluciones; esto es, a partir del posicionamiento de a quién y en qué medida afecta un problema, las narrativas pueden crear la conciencia colectiva sobre el mismo y, de esta manera, aglutinar los apoyos necesarios para impulsar determinada acción (Stone 2012).

De esta manera, se evidencia cómo las historias sobre determinada situación también tienen objetivos prácticos: las narrativas se construyen y presentan a las distintas audiencias con el fin de sumar y movilizar a las diferentes entidades del entorno social para obtener los apoyos necesarios que impulsen y legitimen las soluciones que se han mostrado como viables. A estos efectos las narrativas también contienen y son implementadas con recursos estratégicos que las potencian: el discurso se nutre de incentivos como la esperanza o el castigo, se negocian e instrumentalizan las normas formales e informales, se utilizan determinadas configuraciones del lenguaje y se ponen en práctica modos de persuasión (Stone 2012; Molle 2008).

Desde luego, la agregación de apoyos e impulso a los proyectos de cambio están inmersos en relaciones de poder y, una vez más, son las narrativas el instrumento para lograr objetivos políticos que van desde el impulso de soluciones específicas hasta procesos de cambio que impliquen la reconfiguración de los puestos de autoridad (Stone 2012); así, es en el marco de estas relaciones de poder que, determinadas historias, logran sobreponerse de manera dominante en detrimento de otras que, al mismo tiempo, intentan hacer uso de las narrativas como medio para amplificar su voz y posicionarse (Rimmon-Kenan 2006).

4.2 Espacio de política pública en el que se despliegan las narrativas

El papel de las narrativas, tanto para la definición de problemas como para la búsqueda de apoyos para el desarrollo e implementación de las soluciones tiene lugar en el marco de comunidades de política (Pross 1995). Las comunidades de política son el ámbito de

interrelaciones en las que tienen lugar el proceso de formación de política pública. En estas comunidades confluyen distintas combinaciones de organismos de gobierno, grupos de presión, medios de comunicación, expertos e individuos que tienen intereses y ánimos de influir en un ámbito de política específico (Pross 1995). Estas comunidades pueden ser abiertas -como las redes de asuntos- o cerradas -como los subgobiernos- (Birkland 2016).

A partir de criterios de pertenencia, los distintos grupos que conforman la comunidad se circunscriben en procesos de cooperación y búsqueda de puntos en común en sus líneas argumentativas¹, pero también conflicto, asignación de derechos y flujos de influencia sobre los objetivos comunitarios, las acciones y las situaciones de las cuales se considera prioritario o no hacerse cargo (Stone 2012). Así, las narrativas actúan como marcos que construyen socialmente los campos de acción de las políticas públicas, las cuales pueden intersecarse, contradecirse o complementarse con otras (Gottweis 2002; Molle 2008).

Al entenderse como parte de comunidades, las narrativas se posicionan como mecanismos de las ya mencionadas relaciones de poder: los intereses, ideas y visiones individuales entran en discusión con otras, para convertirse en las adoptadas por la colectividad o los “problemas comunes” necesarios de acción y solución.

En una comunidad de política puede haber una narrativa dominante y otras que la contestan. En este punto se deben considerar los conceptos de comunidades epistémicas y de redes de asuntos para contemplar un posible conflicto entre una narrativa dominante y una o más que la interpelan y pretenden su cambio, readecuación, redefinición o mejora gradual (Molle 2008). Las comunidades epistémicas aluden a redes de profesionales con experiencia, conocimientos y competencias reconocidas en un ámbito concreto de políticas, un conjunto compartido de creencias normativas o valores que impulsan determinadas formas de acción social, creencias de causalidad compartidas, nociones de validez sobre el conocimiento que se posee y prácticas o iniciativas comunes asociadas a los problemas a los que se dirige su competencia profesional (Haas 1992).

Las redes de asuntos comprenden distintos grupos de las comunidades de política que se vinculan por valores compartidos, un flujo de intercambio de información constante que incluye la trasposición o transferencia de conceptos entre disciplinas y el trabajo común sobre un tema que se considera importante en determinado momento (Sikkink 1993). Estas redes de asuntos reúnen a un número suficiente de grupos que mantienen interconexiones formales e informales entre sí, además de compartir normas y objetivos que permiten un flujo constante de información, trabajo y servicios descoordinados y sin seguir jerarquías específicas; aunque con la pretensión de vínculos con los gobiernos y otros actores poderosos para aumentar su impacto y ejes de influencia (Sikkink 1993; Hajer 1993; Stone 2012). El rol fundamental de estas redes de asuntos reposa en su

¹ Conceptualizado por Hajer (1993) como coaliciones discursivas (Hajer 1993).

contribución a las reformulaciones de lo que se entiende como “interés nacional”, así como la difusión de ideas transformadoras en sus flujos de comunicación (Sikkink 1993); lo que lleva, una vez más, a la piedra angular de este seminario: las ideas, su difusión en forma de narrativas y las implicaciones para los procesos de formulación de políticas.

Las redes de asuntos suelen estar amalgamadas por una única comunidad epistémica: mientras que el concepto de redes alude a las relaciones entre actores, el de comunidad epistémica alude al paradigma que le da sentido al trabajo de los actores en el marco de dichas relaciones.

4.3 Niveles de análisis de las narrativas

Resulta importante situar a las narrativas en los procesos hacia los cuales se dirigen: la elaboración y transformación de las políticas sociales. Para ello, es relevante distinguir los tres niveles de análisis identificados por Hall (1993) en su análisis de la política económica. Un primer nivel de análisis correspondiente a la configuración precisa de los instrumentos de política que la población concretamente experimenta, un segundo nivel referente a instrumentos o arquitecturas (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019), y un tercer nivel constituido por los objetivos o los resultados esperados que guían la política en un ámbito concreto (Hall 1993).

Con la especificación de los niveles, se ponen de relieve los posibles cambios que pueden tener lugar en materia de política social. Los primeros de ellos, conceptualizados como los cambios de primer orden, se identifican como parte de la toma de decisiones rutinaria en la que se modifican las configuraciones de los instrumentos a la luz de la experiencia y los conocimientos adquiridos, aunque los instrumentos y objetivos continúan sin reformas (Hall 1993). Por ejemplo, puede argumentarse que una transferencia monetaria debe aumentarse o reducirse para corresponder a la canasta básica alimentaria, o que los servicios de salud deben estar abiertos los fines de semana para atender a la población trabajadora.

En segundo orden, se identifican los cambios en los instrumentos de política y su configuración (Hall 1993). Por ejemplo, puede argumentarse que los servicios públicos son mejores si los prestan proveedores privados o que es mejor que su financiamiento venga de impuestos directos que de impuestos indirectos. La noción de arquitectura propuesta por Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2019) es acá útil porque alude a la interrogante de cuál forma se puede organizar la política social. De esta forma, la arquitectura pone en perspectiva el accionar del Estado en torno a la política social y cómo esta se encuentra construida, seleccionada; organiza el cómo se presenta qué y a quienes. Más concretamente la arquitectura se expresa en cinco dimensiones de los instrumentos de política: elegibilidad, beneficios, financiamiento, proveedores y opción privada.

Sustantivamente distintos de los dos anteriores, se identifican los cambios de tercer orden, es decir, en los principios orientadores de la política (Hall 1993). Por ejemplo, el Estado puede fundamentar la existencia de transferencias monetarias como un derecho ciudadano o como una

intervención de emergencia ante condiciones de extrema necesidad económica. Una u otra definición conlleva instrumentos y medidas específicas acordadas.

Cuando más se pasa del primer al tercer orden de política, más conlleva el cambio a una ruptura del orden previo de política social (Hall 1993). Son precisamente estas narrativas que plantean o de las cuales se puede derivar un cambio de orden, por ende, son las que interesan particularmente en el marco de este seminario.

Asimismo, estas rupturas en los conjuntos de ideas dominantes en un determinado periodo ponen en entredicho la autonomía del Estado como algo dado: mientras los cambios de primer orden tienden a ser estado-céntricos, los de tercer orden tienden a estar originados desde la sociedad. En cualquier caso, entonces el análisis supone la necesidad de que las comunidades de política comprendan actores estatales (por ejemplo, autoridades designadas a tales efectos) como no estatales (como los partidos políticos, movimientos sociales y grupos de interés organizados). Así, los actores que crean y difunden narrativas y que, mediante ellas, emprenden procesos de cambio, deben ser identificadas empíricamente (Hall 1993).

4.4 Legados institucionales y cambios sectoriales o de régimen de política social

El análisis de las narrativas no conlleva necesariamente una valoración de si estas narrativas logran alcanzar cambios efectivos en la política pública. Béland (2019) deja claro que el éxito o fracaso de las narrativas para transformar políticas depende de la influencia de las normas y de los legados institucionales existentes. Dicho de otro modo, las narrativas, dominantes o alternativas, desempeñan un papel clave en la introducción y definición de problemas y soluciones en la agenda pública, aunque para la adopción e implementación de esas soluciones, es necesario mirar hacia los factores institucionales y la configuración de actores en cada contexto (Béland 2019). Con esto, se quiere dejar planteado que este proyecto no se adentra en las transformaciones efectivas de política, sino en las transformaciones deseadas y esperadas en términos de las narrativas analizadas.

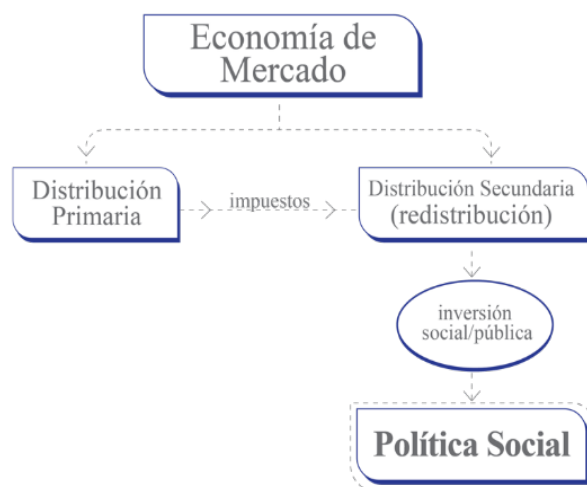
Como se discutió en el estado de la cuestión, la literatura documenta que los cambios y continuidades pueden darse a nivel sectorial o de régimen de política social, es decir, a nivel de conjunto de sectores. Por eso, un aspecto importante para el desarrollo de este seminario es la distinción entre uno y otro nivel de análisis.

La política social posee un heterogéneo conjunto de definiciones. Sin embargo, usualmente alude a aquella política pública cuyo propósito principal es alcanzar pisos de protección social, igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas (Andrenacci y Repetto 2006). Estas políticas definen el modo en que se produce la integración social y establecen condiciones mínimas o básicas de reproducción y socialización de las personas que conviven en el Estado-nación (Andrenacci y Repetto 2006).

El régimen de política social, por su parte, se refiere a aquel conjunto de programas, principios y políticas (Martínez Franzoni 2008). Es también entendido como un paquete de políticas del Estado para proteger a los ciudadanos de la pobreza y redistribuir ingresos y oportunidades (Pribble 2011)². Los sectores de política social son los componentes o pilares de cualquier régimen de política social. A los efectos de conocer si los cambios y continuidades que se producen tienen lugar a nivel de régimen o solo de sectores específicos, es necesario investigar empíricamente varios sectores – algo que, precisamente, se propone hacer en el marco de este seminario de graduación.

De esta manera, la política social y la economía de mercado – responsable de la distribución primaria del ingreso - se relacionan entre sí: la economía de mercado financia la política social y esta le aporta capital humano al mercado (Sottoli 2000; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2017) (véase figura 1).

- FIGURA 1. Diagrama explicativo de la política social



Fuente: elaboración propia.

El universalismo funge como un posible objetivo de política social. Sin embargo, en términos de Andrenacci y Repetto, es importante aclarar que la política social universalista no puede ser considerada simplemente como una estrategia de entrega de servicios sociales. En realidad, se trata de una matriz más compleja que abarca diversos aspectos, tales como la estructura que la financia y el sistema de transferencia, de correspondencia ciudadana y de distribución del ingreso. (Andrenacci y Repetto 2006). En este sentido, para avanzar hacia políticas sociales con

² Así definido, es distinto de la noción de régimen de bienestar, el cual alude a prácticas de asignación de recursos que tanto pueden ser estatales, así como a lo englobado bajo el régimen de política social, como familiares y mercado (Martínez Franzoni 2008).

modelos más ambiciosos, las arquitecturas de política resultan útiles para analizar posibles rutas y estrategias (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2020).

En el contexto de este seminario de graduación, la política social es fundamental, ya que es inherente a estrategias de política económica que democratizan el acceso a las oportunidades en el mercado de trabajo formal, garantizan la protección contra riesgos, y buscan coberturas, calidad y eficacia de los servicios (Andrenacci y Repetto 2006).

La sociedad costarricense se encuentra en un escenario de alta incertidumbre en la toma de decisiones de política debido a la pandemia. Interesa conocer los cambios y las continuidades en las narrativas relacionadas a los cambios necesarios en materia de política social. La literatura deja en evidencia que estas narrativas pueden englobar toda la política social o diferenciarse según los sectores de política.

Por esta razón, este proyecto analiza una diversidad de asuntos para luego hacer un balance respecto a la homogeneidad o heterogeneidad de los cambios planteados. A continuación, se sustenta el planteamiento de este seminario, el cual llena algunos vacíos o aporta en temas por profundizar.

5. Justificación

La política social se fundamenta, de forma implícita o explícita, en una teoría de la desigualdad social. Las teorías individualistas relacionan la desigualdad con las capacidades y los recursos de las personas. Las teorías interaccionistas enfatizan las relaciones e intercambios desiguales que se producen en la estructura social. Por último, las teorías holísticas se enfocan en las asimetrías producidas en las estructuras sociales y políticas (Reygadas 2004).

En el marco de una sociedad crecientemente desigual, es importante definir desigualdades “de qué” y “entre quiénes” para repensar la manera en la que son vistas las desigualdades estructurales, sus causas y sus posibles soluciones (Pérez Sáinz 2020). Sin demeritarla, esta idea interpela la tendencia a abordar la desigualdad solamente como una desigualdad de ingresos entre las personas y, más en general, a aquellos imaginarios impuestos desde el poder que exacerbaban la exclusión social. Por ejemplo, la distribución del ingreso suele omitir la concentración de la riqueza o el carácter interseccional de las desigualdades.

Es en este marco, interesa una mejor comprensión de las actuales narrativas de cambio en torno al papel redistributivo o de reordenamiento progresivo y/o regresivo, que el Estado lleva a cabo mediante la política social. Es por esa razón que este seminario de graduación se enfoca en una dimensión de la política social que ha sido poco abordada en la literatura comparada en materia de política social: las narrativas.

Con el fin de obtener un panorama provechoso en términos de hallazgos y resultados, en esta investigación se apuesta por una selección de asuntos y sectores que son heterogéneos, no

representativos, pero sí diversos que conforman la política social. En primer lugar, interesa abordar un tema central de cualquier política social: su financiamiento. En el caso de Costa Rica, este se halla estrechamente vinculado al mercado laboral, a su vez, fuertemente perjudicado por la pandemia del Covid-19. La pandemia afectó tanto al trabajo formal como los recursos económicos disponibles para la política social. Es importante recalcar, en este punto, que el trabajo formal y los aportes contributivos que se realizan desde la planilla laboral han sido fundamentales para el mantenimiento de toda la política social, tanto en su componente propiamente contributivo como no contributivo (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019). Es por ello que interesó abordar el tratamiento que se ha hecho de la informalidad laboral en su relación con el financiamiento de la política social en general y de la seguridad social en particular.

En segundo lugar, desde el lado de los beneficios a los que tiene acceso la población, interesó abordar la protección de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el respectivo régimen contributivo de la CCSS, así como las transferencias monetarias de emergencia no contributivas. Durante los últimos años, ambos tipos de beneficio han estado, por distintas razones, en la conversación pública: el primero, por la necesidad de reformas; el segundo, por su prominencia durante el 2020.

Además de examinar transferencias, se considera importante analizar servicios. La organización de los cuidados es un asunto que estuvo en el centro de la conversación pública, en Costa Rica, desde mediados de la primera década del nuevo siglo. Al iniciar la pandemia, la relevancia de este tema se evidenció aún más y se interpeló la insuficiente presencia de arreglos no familiares, ni femeninos.

Por último, interesó examinar no solo narrativas aplicables a la población en general, sino aquellas relativas a población vulnerabilizada en particular. Si bien la CCSS se propuso garantizar un acceso universal a la aplicación de las vacunas contra el Covid-19, ese universalismo no necesariamente tenía en mente a toda la población que habita el territorio costarricense. Este asunto es de suma relevancia para el examen del universalismo, en Costa Rica y en otras partes del mundo, en tanto que hace directamente a los criterios de elegibilidad más o menos inclusivos en materia de política social.

Así, el abordaje de cada uno de los seis asuntos expuestos permite la recolección y construcción de las ideas presentes respecto a un caleidoscopio de intervenciones de política social que, en su conjunto, permiten reconstruir narrativas acerca de la política social en general.

A sabiendas de que la política pública puede ser definida de múltiples maneras, su análisis no solo sirve como mecanismo de acción institucional, sino que también cumple el papel de formar parte primordial del análisis en la toma de decisiones de diversos actores políticos, empresariales y comunales en un mismo espacio de acción integral. En esa medida, los hallazgos de este

seminario de graduación son de interés de un amplio abanico de actores a los que se busca hacer llegar estos resultados.

La implementación y análisis de políticas públicas es clave en un momento en que la política social costarricense atraviesa un momento de grandes cambios, tanto enunciados como implícitos. Entre los cambios enunciados se encuentra un fuerte cuestionamiento al papel del impuesto a la planilla laboral en el financiamiento de la política social. Entre los cambios implícitos, se encuentra un silencio importante acerca de la recurrente imposibilidad que ha enfrentado el país para contar con fuentes alternativas de financiamiento progresivo – como son el impuesto al patrimonio o a la propiedad.

En este mismo sentido, la investigación narrativa es vista como una metodología del diálogo (Atkinson y Coffey 2003), las narrativas en sí representan las realidades vividas, pues es a partir de la conversación y la construcción de diálogo que la realidad se convierte en un insumo sustancial para el análisis de políticas sociales. Cuando se busca la utilización de narrativas como base de investigación, no se habla de recolección de información, sino de construcción de datos, se considera al mismo como un proceso de creación, cuyo escenario es precisamente relacional y contextual.

Aun así, entre actores que defienden distintas posiciones, existe la conciencia de una necesidad de revisar y posiblemente reformar políticas sociales que Costa Rica ha implementado por muchos años. Este aparente acuerdo acerca de la necesidad de introducir cambios a la política social tradicional se nutre de los logros y limitaciones para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia, pero también de visiones previas sobre el papel que debe tener la política social en una economía de mercado como la costarricense. En cualquiera de los casos, la pandemia aparece como catalizador de argumentos favorables sobre transformar o mantener distintas dimensiones del *statu quo*.

Dada la naturalización y frecuente normalización de las ideas como hechos – como realidades positivas antes que como construcciones sociopolíticas- que generalmente acompaña las narrativas dominantes, los resultados de este seminario de graduación pueden ser útiles para actores sociales y políticos que están interesados en promover políticas sociales inclusivas. En suma, este Seminario de Graduación contribuye, con insumos críticos y reflexivos, a decisiones de política pública en los próximos años y que pueden ser definitorios para la política social de las próximas décadas.

6. Formulación del problema y pregunta(s) de investigación

Es de interés abonar a la discusión académica y de política pública sobre si el *shock* creado por la pandemia brinda una oportunidad de transformar la política social y si es así, en qué dirección – de mayor o menor inclusión social. Si se toma conciencia de que se trata de una pregunta que poder ser finalmente respondida en el mediano y largo plazo, este seminario de

graduación contribuye a esta pregunta a partir del análisis de un elemento clave y susceptible de ser analizado en el corto plazo: las narrativas existentes en torno a qué debe hacer la política social, para quiénes y porqué. ¿Han cambiado las narrativas antes y después de la pandemia y si, cómo? ¿Es posible contar una única historia al respecto o, por el contrario, son divergentes entre asuntos?

Además, se parte de que esta pregunta no puede ser respondida en general, sino que debe basarse en asuntos de política social en particular: las narrativas pueden ser distintas en materia de cuidados que de salud y de protección de la vejez mediante las pensiones, por mencionar tres temas polémicos.

En cada caso, se determina cuál es la narrativa dominante; si hay narrativas alternativas cuáles y cómo son; en que discrepan las narrativas principales relativas a cada asunto analizado; y si son las continuidades y cambios entre períodos coincidentes o no entre sectores de política.

7. Objetivos

Objetivo general:

Determinar si entre 2018 y 2021, cuando se atravesaban momentos de crisis fiscal, ajuste y pandemia, tuvo lugar en Costa Rica un cambio narrativo sustantivo en materia de la política social deseable y posible en Costa Rica.

Objetivos Específicos:

- Reconstruir narrativas en general; respecto a sectores y asuntos de política social en particular.
- Vincular las narrativas a las comunidades de política y los principales actores que las respaldan.
- Caracterizar cambios y continuidades antes y después de la pandemia y entre asuntos.
- Identificar implicaciones del análisis para la política social después del *shock* provocado por Covid-19.

8. Metodología

Este seminario de graduación se basa en una comparación entre narrativas acerca de lo deseable, lo posible, y sus respectivos instrumentos *pre* y *post* pandemia, en varios sectores y asuntos de política. En este caso, se aborda la arquitectura de la política social, la cual identifica quiénes tienen acceso a cuáles beneficios y cómo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019).

Para ello, la investigación parte de un análisis interpretativo que aplica el marco analítico de base con la evidencia empírica construida a través de fuentes principales identificadas. Además, sitúa el grado de aplicabilidad de las ideas en el proceso de formulación de política pública a partir de la exploración de tres momentos definidos: crisis fiscal, ajuste reforma fiscal y respuesta al *shock* pandémico por Covid-19.

Este trabajo no busca establecer teorías universales o determinar principios teóricos en el análisis de las narrativas, sino que representa un esfuerzo modesto, pero a la vez novedoso, de análisis.

La investigación, de enfoque cualitativo, se enmarca en las ciencias sociales, específicamente desde el aporte de las Ciencias Políticas en el análisis de narrativas y la influencia de las ideas en los procesos de formulación de política pública.

El equipo de trabajo del seminario de graduación es consciente expreso que las narrativas no están exentas de análisis críticos y que están en constante competencia con otras narrativas (Molle 2008), lo que les da un dinamismo que se trata de atender con este enfoque metodológico.

Por lo tanto, es necesario aclarar que los relatos políticos están influenciados por la concepción del orden social del individuo (Claisse y Delvenne 2016), por lo que, en consecuencia, el análisis de narrativas puede ser representado como una secuencia abierta de posibles cambios y alternativas que son parte de esa realidad social (Claisse y Delvenne 2016; Abramson 2019).

Asimismo, se hace expresa la posición de “curaduría” o filtración de las narrativas, en las que el contenido recopilado se interpreta como parte de un argumento y una configuración política en particular (Abramson 2019).

8.1 Diseño de investigación

El contrapunto entre narrativas previas y posteriores a la pandemia permite caracterizar cómo eran estas narrativas antes y después del *shock* asociado la crisis sanitaria. Interesa comenzar el análisis a partir del 2018, debido a la aprobación de una reforma fiscal que tuvo importantes consecuencias en los ingresos destinados a la política social. Más allá de lo mencionado, fue en 2019 que inicia la implementación de esta.

La importancia de analizar distintos sectores y asuntos de política social se asienta en la diversidad de comunidades, procesos y economías políticas; por lo tanto, potencialmente narrativas. Solo al identificar diversas problemáticas y oportunidades, es posible analizar si hay un giro narrativo en materia de política social en general, o si ello ha ocurrido en sectores y/o asuntos específicos de la política social en particular.

CUADRO 1. Lógica del análisis empírico de narrativas

Asuntos	Previo al shock		Posterior al inicio del shock	Balance de cambios entre momentos
	Narrativa A	Narrativa A Narrativa B		
1			Narrativa A Narrativa B Narrativa C	Emergencia de narrativa B como contra narrativa o en sustitución de narrativa previamente dominante.
2				
...				
Balance de convergencia o divergencia entre asuntos según momentos, se toma en cuenta el nivel de cambio al que se apela.				

Fuente: elaboración propia.

La lógica del análisis empírico se refleja de manera esquemática en el Cuadro 1. Este cuadro se presenta con la finalidad de dar una idea inicial de la lógica de investigación a partir de momentos y de sectores de política antes y después del *shock*, elementos que estructuran el análisis, aunque en cada capítulo de la segunda sección se aclara el grado de análisis y el proceso metodológico seguido para cada asunto particular de política social. Los balances entre momentos y entre políticas dan idea del tipo de análisis comparado que vincula la evidencia empírica generada por cada integrante del seminario en torno a un sector o asunto en particular. El análisis permite un elemento dinámico al valorar cómo una narrativa se relaciona con las otras – siempre a partir de los elementos discursivos.

8.2 Asuntos seleccionados

Los asuntos seleccionados para el análisis de narrativas son: 1) el abordaje del empleo informal y sus implicaciones para la política social; 2) el financiamiento tripartito de la Seguridad Social; 3) la protección de la vejez mediante el régimen general de pensiones, el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS; 4) las transferencias monetarias no contributivas y más concretamente la creación e implementación del Bono Proteger para hacer frente a la emergencia social creada por la pandemia; 5) los alcances de la vacunación contra el Covid-19 entre la

población migrante; y 6) la organización social de los cuidados. Estos asuntos, en tanto no son una muestra representativa, sí son una muestra diversa, y han sido seleccionados, pues son inherentes a la política social.

Cada asunto conlleva oportunidades y restricciones para la promoción de un cambio positivo o negativo, así como la existencia de actores estatales que tienen la posibilidad de promover la arquitectura de política social, e identificar así implicaciones a corto y largo plazo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019).

En cada uno de los casos seleccionados, interesa la identificación de las oportunidades para el fortalecimiento de la política social, así como aquellas amenazas que ponen en riesgo la construcción y mantenimiento de una política social inclusiva.

Por esta razón, los asuntos seleccionados tienen interés y relevancia en sí mismos, pero también como un caleidoscopio relevante para reconstruir las narrativas existentes relativas a la política social en general. Es su diversidad – combinación de transferencias y servicios, contributivos y no contributivos – los que luego permiten indagar en un nivel más general de análisis como es el de la política social como tal.

Como ha sido mencionado, el papel de las ideas dentro de una arquitectura de política social alude a una o más de las dimensiones que la constituyen, sea la elegibilidad, los beneficios, el financiamiento, los proveedores y/o la regulación de la oferta privada. Se espera que las ideas hayan experimentado cambios, pero también continuidades a lo largo de los momentos *pre* y *post* inicio de la pandemia examinados.

A su vez, las ideas relativas a una o más dimensiones de la arquitectura pueden defender continuidades y/o posicionar cambios de primer, segundo y tercer orden. Es decir, que pueden corresponder a los beneficios inmediatos de la política social, sus arquitecturas, o a sus principios orientadores, respectivamente.

8.3 Dimensiones de análisis de las narrativas

Los tres principales niveles de análisis mencionados en la sección 4.3 del marco teórico, establecen el eje común de dimensiones de análisis. De esta manera, se reconstruyen criterios sobre lo deseable y lo posible. Dado que lo sustancial de este seminario se centra en la presencia o ausencia de un giro o cambio en las narrativas, el centro de atención se dirige hacia los dos primeros. Además, la importancia relativa de los distintos niveles de análisis varía entre narrativas.

El análisis de las narrativas permite identificar los escenarios propuestos como un problema en el marco de los procesos de discusión y la asimilación del periodo de crisis en los sectores seleccionados. Además, los recursos estratégicos permiten promover y lograr la acogida de narrativas: figuras retóricas, determinadas configuraciones del lenguaje, espacios de difusión, el uso de cifras e indicadores, y mecanismos de persuasión por medio de llamados a la esperanza o

el castigo como consecuencia negativa de determinado margen de (in)acción. Las técnicas específicas para realizar este análisis se definen en el apartado 8.5 de este capítulo.

El debido análisis de narrativas no está completo sin la identificación de los actores que las promueven y de los escenarios donde se promueven. Por eso, como parte de la hoja de ruta planteada para dar respuesta a las interrogantes de este seminario, se ubica a las narrativas en los respectivos procesos de política – por ejemplo, desde dónde se posicionan las relaciones causales - sin que estos últimos se vuelvan la unidad de análisis o de observación.

En consecuencia, la identificación de los distintos grupos que conforman el espacio en donde se difunden las narrativas, conlleva la asimilación de las narrativas que impulsan. Esto permite reconstruir los distintos tipos de historias existentes, es decir, la narrativa dominante y aquellas alternativas que asumen el rol de contestar y cuestionar la relación causal, la alternativa de solución propuesta en un principio y el señalamiento de sus silencios u omisiones.

8.4 Fuentes y proceso general de recolección de información

Las fuentes utilizadas comprenden documentos oficiales, comunicación en redes sociales, notas en medios de comunicación, foros de comunidades expertas, academia y/o grupos de interés correspondiente (Saiz 1996), durante el período 2018-2021. El criterio en común es que se trata de material bibliográfico o de fuentes primarias en el sentido historiográfico, es decir, aquellas que fueron elaboradas en el momento durante el cual se presenta la narrativa, y no el recuerdo de los actores o de elaboraciones posteriores, como lo son los testimonios (Delgado 2010; Saiz 1996). Cabe destacar que este proyecto no interactúa directamente con seres humanos.

Las técnicas de investigación, tanto para la construcción de datos como para su análisis, son diversas y tienen elementos comunes y elementos diferenciados según sectores/asuntos. Es importante que los hallazgos “viajen” entre asuntos y atiendan criterios de validez científica de manera tal que el trabajo concluya con un balance de los cambios y continuidades en materia de narrativas acerca de la política social en tanto tal.

Para la recopilación y sistematización de las fuentes se construyó una única estructura de base de datos (véase Anexo 2. Procesamiento de datos), producto del diálogo y la condensación de lo propuesto por cada una de las personas integrantes del seminario y a partir del marco teórico-analítico. Aunque con breves variaciones según las particularidades de cada foco empírico, la base de datos cuenta con cuatro secciones o “categorías” para todos los asuntos analizados.

La primera responde a las variables de identificación y registro de cada fuente, por ejemplo, el actor que emite la construcción del lenguaje a capturar, la fecha, extractos textuales del recurso y un número de identificación. La segunda sección recupera los elementos centrales de la narrativa, sintetizados en: problema, solución, héroes, villanos y víctimas.

En tercer lugar, se identifican los niveles de análisis con los cuales se guía cada entrada de la base de datos, por ejemplo, si se orientan hacia las arquitecturas de la política social, hacia los resultados y/o si muestran principios orientadores de la materia analizada. Es decir, en esta tercera sección se captura si la construcción del lenguaje registrada se orienta hacia el financiamiento de la política social, su elegibilidad, beneficios o proveedores en términos de su arquitectura; hacia la suficiencia, equidad o cobertura de sus resultados; o incluso, si interpela hacia sistemas universales o segmentados.

La cuarta sección responde a la relación de cada insumo con el *shock* ocasionado por la pandemia del Covid-19. Con esto, se registra si no era conocido o vigente porque fue emitido en momentos previos (por ejemplo, en el periodo de diseño de ajuste e implementación del ajuste fiscal), si se hace referencia a él como justificante de la narrativa, como elemento contextual, o bien, si no es mencionado en la entrada de la base de datos.

El uso de la base de datos facilitó la construcción uniforme de una herramienta de procesamiento de datos aplicable para todos los casos de estudio seleccionados, toma como punto de partida la recopilación de fuentes primarias para el análisis de contenido. Esto se ve reflejado en la aplicación del análisis temático por medio del uso de la herramienta NVivo (véase Anexo 2. Procesamiento de datos).

8.5 Técnica de análisis

El análisis temático se caracteriza por ser un tipo de análisis de contenido cualitativo que identifica, analiza y reporta patrones entendidos como temas, dentro de datos. Cabe destacar que este método organiza y describe de forma mínima el conjunto de datos de manera detallada, no obstante, interpreta diversos aspectos relacionados al tema de investigación. El análisis temático da inicio con la identificación de patrones y problemas de interés potencial en los datos durante su recopilación, a raíz de esto, se genera un análisis del contenido, basado en el significado de los patrones encontrados. Esta metodología implica un movimiento constante entre la identificación de patrones y la codificación de datos, con la finalidad de contribuir a un análisis integral de lo extraído en el contenido seleccionado (Braun y Clarke 2006).

Aunado a esto, la técnica seleccionada implica una serie de elecciones que a menudo no se hacen explícitas, mismas que tienen un valor cualitativo para la descripción de acontecimientos en el marco de la identificación de patrones en el contexto seleccionado.

Esto se llevó a cabo por medio de la formulación de la base de datos, ya mencionada con anterioridad, desde la cual se analizó la estructura narrativa de la política social correspondiente a cada uno de los apartados empíricos. Se identificaron así, las oportunidades, obstáculos y silencios existentes en torno al *shock* ocasionado por la pandemia del Covid-19.

Para ello, se realizó la codificación de cada registro en función de las variables identificadas. No todas las entradas de la base de datos aportaron información útil para todas las variables aquí referidas, ni tampoco todas resultaron útiles para el análisis de narrativas. Este punto también es de valor para el análisis en la medida en que, en algunos casos, permitió identificar los silencios o los aspectos a los que las narrativas evitan referirse; en otros simplemente el registro no fue de utilidad para analizar narrativas y, por lo tanto, se excluyó de la base de datos. En los casos en donde se identificaron estos silencios, estos se abordaron a partir de elementos extranarrativos ya que son estos los que permiten la inferencia analítica. Para ello, se codificaron y analizaron las narrativas, para así, filtrar los vacíos que se presentaban en torno a los valores y variables presentes.

Una vez codificado el texto, se procede al análisis de problemas, soluciones y patrones temáticos controlados por los actores que los portan. Lejos de esperar encontrar una narrativa por actor, este análisis permitió agregar actores que comparten las mismas narrativas y se reduce de esta manera la complejidad inicial de las fuentes para destilar las principales narrativas.

Una vez identificadas las narrativas y el actor al que pertenecen, se determina si responden a un conjunto de actores o coaliciones discursivas. Con esto, se caracterizan las comunidades de política en donde las narrativas tuvieron lugar, cuáles se posicionaron como narrativas hegemónicas, las contestatarias o contra narrativas, y se problematiza el abordaje del foco empírico en términos de sus implicaciones para la política social.

Como resultado de la investigación se cuenta con seis análisis de narrativas o historias, entendidas una por cada sector atendido por el equipo de trabajo. Al contar con la misma estructura, los seis capítulos aportan insumos a una historia mayor, la cual refiere a un análisis del sector social costarricense y las respuestas de política pública en el periodo antes y después de la pandemia.

Segunda sección: Hallazgos por asunto de política social

A continuación, de manera resumida, se exponen los principales asuntos que orientan el plano argumentativo de cada capítulo.

Política social e informalidad: de víctima a victimaria

La informalidad en Costa Rica alcanza a la mitad de la fuerza laboral, una situación imposible de ignorar en un país cuya política social está directamente vinculada a su estructura laboral ¿Han cambiado o no las narrativas en torno a esa vinculación? A partir de una codificación cualitativa centrada en los problemas y las soluciones de actores relevantes, este capítulo analiza la trayectoria, las rupturas y continuidades de esas ideas durante el periodo de 2018 a 2021, antes y después del inicio del *shock* pandémico. La evidencia muestra un profundo cambio entre los dos periodos en tanto después de la pandemia cobra protagonismo la narrativa que identifica las cargas sociales como directas responsables del aumento de la informalidad.

El dilema del financiamiento tripartito de la seguridad social en Costa Rica de 2018 a 2021

El *shock* ocasionado por la pandemia colapsó el mercado laboral costarricense ¿Afectó también a las narrativas relacionadas con el financiamiento de la política social, estrechamente vinculada a este mercado laboral? Este capítulo aborda los cambios y continuidades de las ideas relativas al financiamiento de la seguridad social antes y después de iniciado el *shock*. La metodología se basó en un análisis de contenido de documentación relevante, correspondiente al período 2018 a 2021. Los hallazgos muestran tres principales narrativas que se mantienen a lo largo del tiempo: de eficiencia administrativa, de responsabilidad estatal y de adecuación al mercado laboral, como “llaves” para resolver el financiamiento de la seguridad social. Al mismo tiempo, estas narrativas incorporan nuevos contenidos y cambian su importancia relativa respecto a las restantes narrativas.

Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la caja negra de las pensiones de IVM

Las pensiones de la CCSS organizadas bajo el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, buscan garantizar una vejez digna a la población costarricense. La importancia de este régimen para buena parte de la población costarricense y la manera en la cual se sustenta financieramente ha sido materia recurrente de debate público. Se han procesado 85 entradas provenientes de artículos periodísticos y comunicados de prensa alusivos a este debate, donde se analizan las demandas y las propuestas sobre el devenir del sistema de capitalización colectiva del régimen IVM. A partir de los 660 registros realizados, se identifican tres narrativas entorno al IVM y se documenta la relativa continuidad de estas narrativas antes y después del *shock* por la pandemia del Covid-19.

Transferencias monetarias no contributivas: narrativas de austeridad y fugaz apoyo a la expansión estatal

Las transferencias monetarias no contributivas consisten en un aporte estatal monetario dirigido a personas en condiciones de vulnerabilidad. ¿Hubo un impacto en las transferencias monetarias estatales a causa del *shock* ocasionado por el Covid-19? Este capítulo expone los cambios de ideas en torno a las transferencias monetarias de emergencia para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia provocada por el Covid-19. La metodología se basó en el análisis de fuentes primarias y secundarias, correspondientes al período 2018-2021. Los hallazgos muestran dos narrativas principales, de austeridad (antes y después del *shock*) y de expansión temporaria de la inversión social.

Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal

La vacunación en Costa Rica es universal e independiente de la condición migratoria de la persona que busca acceder a dicho servicio. La narrativa respecto a la vacunación contra Covid-19, en particular de personas migrantes en condición irregular, ¿se ajustó a esta universalidad? El presente capítulo da respuesta a esta pregunta, parte de comunicados oficiales del Poder Ejecutivo y de pronunciamientos de organizaciones defensoras de los derechos humanos durante 2020 y 2021, este capítulo da respuesta a esta pregunta. El período analizado comprende aquel durante el cual el país definió cómo y a quién vacunar, y procedió con la implementación de dichas decisiones. Los hallazgos muestran que existieron dos narrativas principales, una de alcance universalista y otra de alcance selectivo. Estas narrativas dialogan entre sí y se incluyen a lo largo del período analizado.

La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad

La pandemia sanitaria del Covid-19 agudizó la preocupación social y política por el tema de los cuidados en un país que ya abordaba desde el Estado este tipo de servicios ¿Cómo se abordaron desde la política social los cuidados en este contexto de concentración de un gran número de actividades en los hogares? Por medio de una recolección de 52 entradas, se creó una muestra significativa de 33 textos que permiten analizar las narrativas predominantes en materia de cuidados, en particular durante 2020. La evidencia muestra una única narrativa liderada por los actores que ya desde antes de la pandemia abordaban los cuidados. Al tratarse de actores con escaso poder relativo en el contexto de la definición de política pública, esta narrativa evidenció cómo el distanciamiento social debía colocar los cambios en la organización social de los cuidados en el centro de la política pública y subrayó las soluciones que debían plantearse tanto desde el Estado como desde el interior de las familias.

1. Política social e informalidad: de víctima a victimaria

1.1. Introducción y contextualización

Los empleos informales constituyen una de las principales fuentes de empleo e ingresos para una cantidad considerable de personas en la región y el país. Tan solo en Costa Rica, antes de la pandemia³, el 46% de la fuerza laboral tenía trabajo informal, es decir, cerca de un millón de personas (INEC 2019).

En Costa Rica, se consideran en condición de informalidad aquellas personas asalariadas que no tienen seguridad social financiada por su empleador, solo reciben remuneraciones en especie o el pago fue una única vez; y personas ayudantes no remuneradas. También se incluyen las personas trabajadoras independientes cuyas empresas no están constituidas en sociedad, realizan labores por cuenta propia de carácter ocasional y/o no llevan una contabilidad formal periódica (INEC 2015).

Esta definición comprende, por lo tanto, situaciones heterogéneas, a las cuales se llega por distintas razones: desde sectores medios y altos para quienes no es atractivo contribuir a la seguridad social y prefieren optar por proveedores privados al tiempo que pasan de largo del fisco; hasta quienes están bajo esta modalidad de empleo porque no tienen más remedio (Chacaltana y Salazar-Xirinachs 2018; Martínez-Franzoni 2006; Programa Estado de la Nación 2020). Para los segundos, se trata de trabajos de baja calidad, sin seguridad e ingresos y fuera de las estructuras de protección social, jurídica e institucional (INEC 2015; Programa Estado de la Nación 2021).

En torno a la informalidad giran extensas discusiones acerca de su conceptualización, metodologías de medición y las posibles causas de sus altas tasas. Entre estas se encuentran desde la búsqueda de ampliar márgenes de ganancia entre grandes empresas hasta la sencilla ausencia de suficiente creación de empleos formales. En medio, se pueden también identificar la excesiva reglamentación y las dificultades para cumplirla, los altos costos y aspectos del contexto macroeconómico como el estancamiento del crecimiento económico, la inflación o las tasas de interés y las transformaciones de mercado producto de la irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); como algunos de los criterios que se mencionan en ciertas investigaciones (BID 2002).

Para los primeros meses del 2022, 905 mil personas se encontraban en condición de informalidad y si se estima su proporción según población asalariada e independiente, son informales 27,4% de los primeros (cerca de 429 mil personas), y un 88,4% de las personas independientes que trabajan por su cuenta o son empleadoras (475 mil ocupados) (INEC 2022).

³ De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo al cuarto semestre del 2019.

El *shock* y la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19 interactuó directamente con la informalidad en el país y sus cifras. Investigaciones posteriores han demostrado que la pandemia destruyó buena parte de los empleos informales y se reforzó el supuesto previo de que los períodos de reducción de informalidad tienden a obedecer a la pérdida de empleos como razón principal, de manera que, conforme se recuperan los puestos de trabajo, vuelven a aumentar sus cifras (Delgado 2013; PEN 2021). Además, los embates del *shock* a este tipo de empleabilidad han influido en la lenta e insuficiente creación de empleos formales como medida de recuperación y dinamización (PEN 2021).

Más allá de las consecuencias económicas derivadas de los bajos y variables ingresos, empleos de baja productividad, la incertidumbre hacia el futuro y la ausencia de los beneficios de los cuales gozan las personas con empleos formales, la informalidad tiene múltiples implicaciones en materia de política social, específicamente en la elegibilidad y el financiamiento de las arquitecturas, y en la cobertura de sus resultados⁴. Por ejemplo, las personas trabajadoras informales carecen de protección social al tener un acceso restringido a los seguros de salud, desempleo y riesgos de trabajo, así como afectaciones a sus cotizaciones en sistemas de protección de la vejez (BID 2002; Delgado 2013) (Capítulo 3).

Es debido a este innegable vínculo entre materia laboral y política social que el presente capítulo reconstruye las narrativas en torno al fenómeno de la informalidad en Costa Rica; desde las formas en las que se define como un problema a abordar en la agenda, hasta la naturaleza de las soluciones que se proponen para la reducción del porcentaje de empleos informales en el país.

A partir de una caracterización analítica en dos momentos parteaguas - el primero antes de la llegada de la crisis sanitaria y el segundo después del inicio del *shock*-, se identificaron tres narrativas en torno a la materia. El momento *pres shock* se caracteriza por el predominio de una narrativa “atrapalotodo”, nombre que se le asigna por la pretensión de los múltiples actores que la suscriben de abordar la informalidad desde marcos de política que considerasen su multicausalidad.

Posterior al inicio de la pandemia, una segunda narrativa que culpabiliza las cargas sociales y aboga por su reducción, toma fuerza y reemplaza a la narrativa “atrapalotodo” como dominante. El apoyo de actores como las autoridades del Poder Ejecutivo, grupos empresariales y voces expertas son claves para su impulso. En abierta confrontación, una tercera narrativa, impulsada por grupos de personas trabajadoras y un sector de comunidades expertas llaman la atención sobre el papel del modelo productivo costarricense, tanto en crear la actual informalidad como en potencialmente crear empleos de calidad.

⁴ La conceptualización de estas variables se profundiza en el marco teórico-analítico de este documento.

A continuación, se presenta la metodología seguida de los hallazgos y conclusiones.

1.2. Metodología

El periodo examinado va desde el 1 de enero del 2018 al 31 de diciembre del 2021, fechas que coinciden con los periodos de análisis de este seminario, es decir: el período de ajuste fiscal, prepandemia e inicio de la emergencia sanitaria en el país.

A continuación, se presenta la recolección de datos, seguido de la explicación de cómo estos se analizaron.

1.2.1. Recopilación de datos

Inicialmente se utilizó un motor de búsqueda de Google configurado con palabras clave como “informalidad” entrecomilladas para obtener resultados exactos, términos como “cargas sociales” para profundizar en narrativas específicas y, en algunos casos, el nombre de actores con relevancia en el tema, por ejemplo, “Carlos Alvarado” o “Pedro Muñoz”. Estos actores clave se identificaron a partir de criterios de incidencia, por ejemplo, sus roles específicos en los procesos de toma de decisiones (presidencia, ministerios, oposición política) o bien, su participación en eventos de interés como la presentación de proyectos de ley relacionados a la materia. Además, se utilizaron comandos como “*Site:*” para buscar en las páginas de cada actor o entidad.

La recopilación de los insumos fue guiada por un mapeo de actores que inició con el Poder Ejecutivo, pasó por la sociedad civil organizada desagregada en grupos económicos (cámaras empresariales y medios corporativos de comunicación), grupos de personas trabajadoras (con colectivos sindicales como la ANEP, Central Sindical Rerum Novarum y Undeca); y comunidades expertas tanto del sector público como del privado.

Asimismo, se tomaron registros de los partidos políticos en la oposición, principalmente con proyectos de ley presentados, respuestas al actuar de las autoridades del Poder Ejecutivo y los planes del gobierno de la campaña electoral del 2018 y del 2021. Dichos programas fueron seleccionados a partir de su posición (los 5 primeros en intención de voto) en las encuestas de opinión pública del Centro de Investigación y Estudios Políticos; con el objetivo de identificar la continuidad o ruptura en la agenda de ideas específicas.

Es así como, a partir de un proceso inductivo de mapeo de actores, sus asuntos y sus abordajes durante el periodo de estudio, se obtuvo como resultado una base de datos con 99 entradas, compuesta principalmente de comunicados de prensa, *blogs*, documentos de investigación y otros como foros, seminarios y notas de prensa. Estas últimas se incluyeron cuando el medio de comunicación se posiciona como un actor dentro del conglomerado social, o bien, cuando permiten capturar la narrativa de otro de los actores implicados en el mapeo. Los documentos pertenecen tanto a actores oficiales como de la sociedad civil.

1.2.2. Análisis de datos

La reconstrucción narrativa se centró en la identificación de problemas y alternativas de solución en los insumos recopilados. Para facilitar la búsqueda de estas categorías y sus patrones en el texto, se realizó una primera ronda de codificación general en el NVivo.

A las categorías de “Problema” y “Solución”, se sumaron otros elementos de la narrativa como “Héroes”, “Víctimas” y “Villanos/as”; el uso de métricas o cifras, dimensiones de la política social (Resultados, arquitecturas y principios orientadores), y posibles relaciones discursivas con el *shock* pandémico.

A partir de los resultados preliminares de la primera codificación, se realizó una segunda ronda, con códigos más específicos para el asunto y enfocada en sus problemas y soluciones; así como la profundización en las arquitecturas de política social. La forma final de los códigos utilizados se resume en el Cuadro 1.1.

CUADRO 1.1. Guía de códigos utilizados.

Categoría		Subcategoría
Elementos de una narrativa	Problema	Vinculado a la política social ^{a/}
		No vinculado a la política social ^{b/}
		Doble vinculación ^{c/}
	Solución	No vinculadas a la política social
		Vinculadas a la política social
		Mixtas / Ambos tipos de solución
	Rol	Héroes
		Villanos/as
		Víctimas
	Complementos del argumento	Uso de métricas o cifras

Dimensiones de política social	Primer nivel	Resultados
	Segundo nivel	Financiamiento
		Elegibilidad
		Beneficios
		Proveedores
Tercer nivel	Principios orientadores	

Fuente: elaboración propia.

Nota: ^{a/} La(s) causa(s) de la informalidad laboral se vinculan discursivamente a la política social.

^{b/} La(s) causa(s) de la informalidad laboral no se vinculan discursivamente a la política social.

^{c/} La(s) causa(s) de la informalidad laboral se vinculan discursivamente tanto a la política social como a elementos externos a ella.

Finalmente, la visualización de los resultados y la elaboración de productos analíticos como matrices, recuentos de palabras y referencias para dar forma al análisis temático de este asunto se desarrollaron en el software NVivo.

1.3. Hallazgos

De acuerdo con lo mencionado en el capítulo metodológico de este seminario, para la reconstrucción narrativa de cada asunto de política social se siguió un proceso inductivo de identificación de “momentos” a partir de la evidencia empírica y los patrones en temas y categorías presentes en ella.

Para el caso de la informalidad y su ya conocido vínculo con la política social costarricense, se identificaron dos momentos parteaguas: el primero, antes de la llegada de la crisis por la emergencia sanitaria del Covid-19, del 2018 a febrero del 2020; y el segundo durante y después del inicio del *shock*, esto es, de marzo 2020 a diciembre del 2021.

Las diferencias entre momentos alcanzan elementos de contexto y de posicionamiento narrativo, por lo cual en la siguiente sección se profundiza en cada uno:

1.3.1. Antes del *shock*: coalición en torno a la narrativa sombrilla

1.3.1.1. Contexto

La Costa Rica del periodo prepandemia atravesaba discusiones sobre el estado de su economía y sus retos en materia de empleo, principalmente por su tasa de desocupación y su alta segmentación del mercado laboral; con las consecuentes repercusiones en la informalidad y la desigualdad (OCDE 2018).

Parte de estos temas formaron parte de la agenda en la campaña electoral del 2018, que resultó con el paso de la Administración Solís Rivera (2014-2018) a un segundo periodo del Partido Acción Ciudadana, bajo la Administración de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), máxima autoridad del Poder Ejecutivo en la mayor parte del periodo de este estudio.

La agenda del primer año de la presidencia de Carlos Alvarado giró de forma importante alrededor de las preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal del país y en la “reactivación económica” como norte (Presidencia de la República 2018). Inclusive, este primer año de administración cerró con la aprobación en sede legislativa con el proyecto de ajuste fiscal *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (Cepal 2018).

Otro elemento constante en las discusiones sobre informalidad durante este periodo refiere a la Recomendación N° 204 de la Organización Internacional del Trabajo, conocida como la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, emitida en el 2015.

En este documento, la OIT reconoce que el fenómeno de la informalidad obedece a múltiples causas y es multidimensional, por lo que aboga por mecanismos tripartitos para la construcción consensuada de soluciones; es decir, negociaciones entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, organizaciones de empleadores y de personas trabajadoras, además de representación de las unidades de la economía informal (OIT 2015).

El objetivo era que los acuerdos tomados se expresen en marcos integrados de políticas en materia de empleo, derechos y protección social, incentivos para el cumplimiento de la normativa, así como garantías en la libertad de asociación, sindicalización y el ejercicio de la negociación colectiva (OIT 2015).

1.3.1.2. La narrativa, en síntesis

En este momento se registra el predominio de una narrativa “sombriilla” o “atrapalotodo” que aspira al abordaje multidimensional de la informalidad, tanto en el diagnóstico de sus causas como en un abanico amplio de alternativas de solución que respondan a esa multi causalidad.

De esta manera, para la definición del fenómeno de la informalidad como un problema y sus posibles causas, esta narrativa “atrapalotodo” hace uso de elementos vinculados y no

vinculados a la política social. Además, las soluciones tienden a incluir elementos de múltiples sectores de política: social, económica, productiva, normativa, entre otras.

El impulso a esta narrativa vino por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo, los principales partidos políticos de la oposición y grupos económicos por parte de la sociedad civil.

En síntesis, la narrativa predominante en este momento se construye de la siguiente manera:

CUADRO 1.2. Ilustración conceptual de la narrativa “atrapalotodo” o sombrilla.

Relación con Pol. Soc.	Vinculada a Pol. Soc.	No vinculada a Pol. Soc.	Narrativa resultante
Problema	✓	✓	“Atrapalotodo” o sombrilla
Solución	✓	✓	

Fuente: elaboración propia.

1.3.1.3. Evidencia empírica y profundización de la narrativa

Como se mencionó anteriormente, en la reconstrucción de esta narrativa se identificaron referencias a la informalidad como un problema ligado a múltiples factores, tanto de la política social, como más allá de ella.

Al detenerse en las definiciones de la informalidad como un problema vinculado a la política social, en esta narrativa “atrapalotodo” predomina la preocupación por el impacto en las finanzas de la seguridad social como consecuencia de las cuotas no percibidas por los trabajos informales. Un ejemplo de esta perspectiva se documenta en las siguientes referencias:

Para la institución la informalidad es un reto importante pues golpea no solo la cobertura de la ciudadanía en el régimen de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), sino que afecta la tasa de contribuyentes que, a su vez, utilizan la seguridad social (A.3.1.1.12).

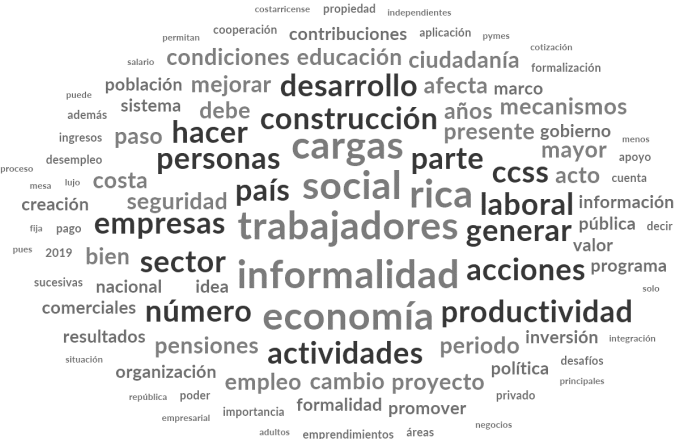
La informalidad no solo perjudica a los trabajadores que no ven cumplidas sus garantías laborales, sino también genera menos contribución a la Seguridad Social y un menor pago de impuestos (A.3.1.1.13).

Asimismo, las referencias anteriores ejemplifican, como un segundo vínculo a la política social, la preocupación por la desprotección y el poco o nulo acceso de las personas en condición de informalidad a los servicios de salud y vejez de la seguridad social costarricense.

El factor “atrapalotodo” de esta narrativa está arraigado en su multiplicidad de referencias a distintas causalidades y sectores de política. Las definiciones complejas y las fronteras borrosas entre lo que pertenece o no a la política social son parte de sus elementos distintivos.

Tal y como lo documenta la Figura 1.1, aún en las referencias en las cuales se define el problema a partir de su vinculación con la política social, esta narrativa “atrapalotodo” incluye menciones a los sectores productivos de la economía, con palabras como “sector”, “actividades”, “productividad”, “construcción” “comerciales” (en referencia a “comercio”) y elementos como la “inversión” o “emprendimientos”; que se suman a referencias propias de la política social en materia de “cargas” (en referencia a las cargas sociales) y en materia de “pensiones”.

FIGURA 1.1. Nube de frecuencia de palabras, definición del problema a partir con su vinculación con la política social, período antes del *shock*.



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la Figura 1.2 muestra que en las referencias del “problema no vinculadas a la política social, se reincide en las menciones a asuntos de política económica como la influencia del enfoque productivo en la generación de empleos de calidad con palabras como “productividad”, el nivel de calificación de la fuerza laboral en el país por palabras como “educación”, la capacidad de la economía costarricense para hacer crecer y mantener su vigor con menciones a “mejorar”, “creación”, “valor” y “resultados”, así como discusiones sobre modelos de desarrollo, esta última una de las palabras prominentes del recuento.

FIGURA 1.2. Nube de frecuencia de palabras, definición del problema a partir de su no vinculación con la política social, período antes del *shock*.



Fuente: elaboración propia.

Además, al analizar las referencias a profundidad se suman menciones a los marcos normativos o regulatorios los cuales hacen que un trabajo se considere formal, la tramitología y los costos administrativos.

Esta definición multicausal del problema es respondida por la comunidad política con soluciones diversas que, de forma análoga, hacen referencia a múltiples sectores de política. El factor “atrapalotodo” de estas soluciones no solo está en su convivencia en la agenda pública con múltiples alternativas de acción, sino también por la pretensión de “multidimensionalidad” de las medidas.

Un ejemplo de estas alternativas sombrilla es dado por el acuerdo tripartito que dio como resultado la *Estrategia Integral de Transición a la Economía Formal en Costa Rica*. Suscrita en los últimos meses de la Administración Solís Rivera y apoyada por los grupos de personas trabajadoras, los principales grupos económicos de la sociedad civil y bajo el acompañamiento de la OIT.

Esta iniciativa prominente en la lucha contra la informalidad de ese momento giró en torno a cuatro ejes principales: la formación técnica profesional, la protección social bajo la búsqueda de un aumento en el aseguramiento de los grupos vulnerables, la facilitación de trámites y la simplificación tributaria (Presidencia de la República 2018).

En materia de política social se identifican medidas que priorizan modelos y tarifas diferenciadas de aseguramiento para grupos específicos. Este tipo de soluciones están directamente ligadas con el acceso y el financiamiento de la política social; lo que también se refleja en la frecuencia de codificación de esas dimensiones respecto a otras dimensiones de la arquitectura de la política (Cuadro 1.3).

CUADRO 1.3. Análisis cruzado de referencias a códigos de soluciones y dimensiones de la arquitectura de la política social, periodo antes del *shock*.

Soluciones	Beneficios	Elegibilidad	Financiamiento	Proveedores
No vinculadas a la Pol. Soc.	0	2	0	0
Vinculadas a la Pol. Soc.	0	8	10	1
Mixtas [Vinculadas y no vinculadas a la Pol. Soc.]	0	10	6	0

Fuente: elaboración propia.

Un ejemplo de estas medidas en torno al acceso y financiamiento de la seguridad social se dio con la aprobación, por parte de la Junta Directiva de la CCSS, del *Reglamento de Aseguramiento de Microempresas y Emprendedores en el Seguro de Salud* con una modalidad y tarifas diferenciadas para microemprendimientos en condición de informalidad.

Este vínculo entre la informalidad, el acceso y el financiamiento de la seguridad social en Costa Rica también se evidencia en las referencias a las “víctimas” en ese momento. Previo a la llegada del *shock* pandémico al país, las víctimas no solo eran las personas con trabajos en condición de informalidad, sino también las finanzas del Estado y, puntualmente, de la CCSS que no percibían cotizaciones por esos empleos.

La informalidad no solo perjudica a los trabajadores que no ven cumplidas sus garantías laborales, sino también genera menos contribución a la Seguridad Social y un menor pago de impuestos (A.3.1.1.15).

(...)«no solo ayuda a las empresas, sino que ayuda a la CCSS», pues «la informalidad nos friega a todos porque nos obliga en demasía a los que estamos formales» (A.3.1.1.31.)

1.3.2. A partir del shock: el protagonismo de las narrativas monocausales

1.3.2.1. Contexto

En Costa Rica, la pandemia profundizó la crisis de su mercado laboral, caracterizada por el crecimiento del empleo informal y la inestabilidad de ingresos (Aguilar 2022). El año 2020 se caracterizó por la pérdida de empleos que no lograron sobrevivir a los confinamientos, la incertidumbre sostenida o adaptarse a la nueva situación, por lo que la afectación se registró con

mayor magnitud entre los sectores más vulnerables y en las actividades de mayor informalidad, por ejemplo, el turismo, el servicio doméstico o el comercio (Aguilar 2022; Artavia Solano y Campos 2022).

Este es un carácter distintivo del *shock* pandémico respecto a crisis económicas anteriores en las que los efectos más agresivos se registraban en los empleos formales. Además, hacia el 2021 la recuperación al *shock* pandémico a tan particulares consecuencias se percibía como insuficiente y desigual (Maurizio 2021).

A pesar -y en medio- de estas afectaciones, el país consolidó uno de sus procesos de cooperación multilateral más relevantes de los últimos años: en mayo del 2020 Costa Rica se convirtió en el 38° país en formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta adhesión es producto de un proceso de cinco años en el que el país se sometió a estudios técnicos por parte de los 22 comités de la OCDE y puso en marcha una serie de reformas en legislación, políticas públicas y prácticas para seguir los estándares de la Organización (OCDE 2020).

Con su entrada a la OCDE, Costa Rica se somete a un proceso de constante escrutinio y aprendizaje de las experiencias de los otros países miembro de la Organización (OCDE 2022). Ello, a su vez, dota de una relevancia particular a las recomendaciones de este selecto grupo de países y la forma en la que cumplen sus estándares.

En medio del escrutinio, los problemas preexistentes del país y las afectaciones por la crisis no tardaron en reaparecer. En septiembre del 2020, las autoridades del Poder Ejecutivo anunciaron una serie de medidas económicas y de ajuste bajo el nombre del *Plan para Superar el Impacto Fiscal de la Pandemia*, como propuesta para negociar un financiamiento de \$1750 millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

De acuerdo con las autoridades, el *shock* ocasionado por la emergencia sanitaria truncó el camino hacia el equilibrio fiscal del país y ajustes previos como la reforma fiscal del 2019 se volvieron insuficientes para alcanzar los objetivos y necesidades financieras del Estado costarricense (Presidencia de la República 2020).

El anuncio de este paquete de medidas, la crisis prolongada y el tenso contexto hacia el final del 2020 generaron una serie de reacciones en distintos sectores de la sociedad costarricense,

y se registró el inicio de un periodo de crispación y movilización social en el territorio nacional⁵; así como una crisis de legitimidad que puso en duda la estabilidad democrática (Treminio 2022).

Como respuesta a la crítica situación, se intentaron establecer espacios de diálogo multisectorial y pluralistas que, luego de algunos intentos fallidos, se consolidaron en dos iniciativas paralelas: la Mesa de Diálogo Multisectorial, liderada por el Gobierno de la República, y una segunda, de mayor duración, del Foro de Diálogo de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) (Treminio 2022).

Para efectos de este análisis, la relevancia de estos espacios de diálogo e intercambio recae en su consolidación como puntos de encuentro de las ideas de los múltiples sectores involucrados; ideas que, en momentos posteriores, se colocaron en la agenda como posibles medidas concretas a situaciones específicas.

1.3.2.2. Las narrativas, en síntesis

Para este segundo momento se identifica el predominio de dos narrativas que, como rasgo distintivo, se refieren a la informalidad a partir de alguna de sus causas específicas. Vale decir que, si bien reconocen a la informalidad como un tema de causas complejas, en su construcción retórica optan por dar protagonismo a una ellas.

Una de estas narrativas, identifica el problema en el financiamiento de la seguridad social en Costa Rica (con frecuencia, expresado en el lenguaje como “cargas sociales”). Concretamente, se les atribuye a sus altos costos ser generador de empleos informales, o ser un obstáculo para que los empleos ya existentes se formalicen. Como consecuencia lógica aboga por la reducción de estas cargas como medida para el aumento de los empleos de calidad y la consecuente reducción de la informalidad.

Esta narrativa es impulsada principalmente por partidos políticos de la oposición, grupos económicos, integrantes de comunidades expertas y las autoridades del Poder Ejecutivo; todos actores que, para ese momento, dejan en un segundo plano las referencias “atrapalotodo” del primer momento.

En su construcción conceptual, esta narrativa se construye como lo muestra el Cuadro 1.4:

⁵ Un ejemplo de los grupos que toman un espacio en la agenda durante este periodo es el “Movimiento Rescate Nacional” que lideró una serie de bloqueos y distintas medidas de protesta en distintos puntos del territorio nacional (Alvarado 2020).

CUADRO 1.4. Ilustración conceptual de la narrativa “Cargas sociales como culpables”

Relación con Pol. Soc.	Vinculada a Pol. Soc.	No vinculada a Pol. Soc.	Narrativa resultante
Problema	✓	✗	Cargas sociales como culpables
Solución	✓	✓	

Fuente: elaboración propia.

La segunda narrativa responde de forma crítica a la primera, al considerar que las cifras de informalidad en Costa Rica obedecen a un modelo productivo en deterioro que no genera los suficientes empleos de calidad y cuyos problemas se recrudecen por la política económica desarrollada en los últimos años.

En consecuencia, desde esta vertiente las soluciones giran en torno a medidas de empleabilidad, la comprensión del aparato productivo y sus transformaciones, así como reformas estructurales o de principios orientadores en materia económica.

Esta narrativa es impulsada por un sector de la comunidad experta, abiertamente opuesto al que respalda la narrativa enfocada en las cargas sociales, algunos partidos políticos de oposición y los grupos de personas trabajadoras. Su construcción conceptual se entiende como lo presenta el Cuadro 1.5.

CUADRO 1.5. Ilustración conceptual de la narrativa “Reivindicación del Modelo Productivo”

Relación con Pol. Soc.	Vinculada a Pol. Soc.	No vinculada a Pol. Soc.	Narrativa resultante
Problema	✗	✓	Reivindicación del Modelo Productivo
Solución	✗	✓	

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que la identificación analítica de estas narrativas en este momento no implica su ausencia del periodo prepandemia; sino que es a partir de este momento *post* inicio del *shock* que se interpelan y discuten entre sí.

Esta discusión abierta entre las dos narrativas también coincide con el apogeo e impulso que toma la narrativa de las cargas sociales para este segundo momento, por lo que ambas dejan de ser una especie de ideas aisladas para convertirse en dos vertientes consolidadas de la discusión.

1.3.2.3. Evidencia empírica y profundización de narrativas

1.3.2.3.1. “Cargas sociales como culpables”

En esta narrativa la estructura de financiamiento de la política social en Costa Rica pasa de ser un carácter diferenciador de la arquitectura del país a ser generadora de trabajos informales o, en su defecto, un obstáculo para la consolidación y el mantenimiento de empleos en condiciones de formalidad.

La relación causal en la que esta narrativa se arraiga, parte de la idea de que las cargas sociales, como fuente de financiamiento de la seguridad social, encarecen el costo de contratación formal de la fuerza laboral en el país, lo cual, a su vez, actúa como un inhibidor de la generación de empleo de calidad. Algunos ejemplos ilustrativos de esta construcción narrativa son:

Siendo Costa Rica el país de América Latina con las cargas de seguridad social patronal más altas de la región, y habiéndose identificado en múltiples estudios que esta situación constituye la principal barrera para la formalidad [...] (A.3.1.1.61).

El alto costo del factor trabajo que implican las cargas sociales (en particular, la diferencia entre lo que el empresario paga por el empleado formal y el salario neto que recibe el empleado) genera desincentivos para la formalización, y redundando en una alta tasa de desempleo y una alta tasa de informalidad (A.3.1.1.80).

Si bien la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es parte esencial de nuestro contrato social y le reconocemos muchas fortalezas y logros, es necesario reformular nuestras políticas públicas de salud de cara al envejecimiento de la población y a la necesidad de medir la eficiencia en el gasto. Las cuotas obreras y patronales son su principal fuente de financiamiento, pero resultan una carga excesiva, desproporcionada e insostenible. Por eso, casi el 40% de nuestros trabajadores ya están en la informalidad, sin seguro de salud ni derecho a una pensión (A.3.1.1.89).

A esta construcción del problema se suma un cambio en el rol asignado a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) como institución central de la política social en Costa Rica. A diferencia de la narrativa “atrapalotodo” en la que se le sitúa como una víctima cuyo bienestar financiero se ve comprometido por las cotizaciones no percibidas; en esta narrativa se le culpabiliza y señala como el obstáculo para las personas trabajadoras en condición de informalidad.

El obstáculo tiene nombre y apellido, y es, Caja Costarricense de Seguro Social (A.3.1.1.43).

Con respecto a las alternativas o soluciones que se proponen desde esta narrativa, aunque no se abandonan del todo las referencias a soluciones no vinculadas a la política social, se evidencia la concentración de medidas concretas en torno al financiamiento de la política social en Costa Rica, tal y como lo muestra el conteo de referencias del Cuadro 1.6.

CUADRO 1.6. Cruce de referencias por códigos de soluciones y dimensiones de la arquitectura de la política social, conjunto de documentos durante y después del *shock*.

Solución	Beneficios	Elegibilidad	Financiamiento	Proveedores
Vinculada a la política social	0	15	42	0
No vinculada a la política social	0	0	0	0
Mixta [Vinculadas y no Vinculadas a la Pol. Soc.]	0	6	7	0

Fuente: elaboración propia.

En su forma concreta, la medida que toma fuerza y posicionamiento en la agenda es la reducción de las cargas sociales. Si bien es cierto se registran referencias a esta idea en el momento previo a la llegada del *shock* pandémico a Costa Rica, estas suelen ser esporádicas o dirigirse a poblaciones específicas, como las personas jóvenes o quienes trabajan de forma independiente⁶.

Sin embargo, es en este momento, posterior a la llegada del *shock* pandémico al país, que la narrativa consolida su posicionamiento y lenguaje, además de convertirse en dominante por la coalición de actores en torno a su impulso.

Son varios los eventos determinantes para este posicionamiento narrativo. Uno de ellos se registra con la publicación del Estudio Económico para Costa Rica de la OCDE de julio 2020, con una observación central en torno a la estructura tributaria del país y sus posibilidades de reforma

⁶ Un ejemplo concreto de estas referencias iniciales se registró el 23 de junio del 2019, con la publicación del Editorial de la Nación *Altas cargas sociales promueven la informalidad* (La Nación 2019).

y redistribución, así como la recomendación de reducir las cargas sociales como medida para atacar la alta informalidad (OCDE 2020).

La publicación de este informe conllevó a una serie de reacciones a lo interno del país, principalmente en materia de reducción de las cargas sociales. Así, se registra un segundo evento determinante: la presentación del ya mencionado *Plan para Superar el Impacto Fiscal de la Pandemia*, en el que la reducción de las cargas sociales para la generación de empleo toma un papel central (Presidencia de la República 2020).

De esta forma, las autoridades del Poder Ejecutivo abandonan por completo la narrativa “atrapalotodo” del primer momento, para impulsar, discursiva y activamente, esta otra narrativa que, en este punto, deja de ser propia de los grupos económicos y sus sectores expertos allegados, para consolidarse como una apuesta multisectorial, legitimada e impulsada desde múltiples espacios. Al final de cuentas, es este reposicionamiento del Poder Ejecutivo y el abandono por parte de los grupos sectoriales de las ideas “atrapalotodo” los elementos que permiten identificar un antes y un después en materia de informalidad laboral; lo que previo al *shock* era un conglomerado de ideas difusas, posterior a su llegada se consolida como un tema de agenda, a la espera de ser ejecutado.

1.3.2.3.2. “Es el modelo productivo ¿no lo ves?”

Una segunda narrativa identificada como crucial durante este momento analítico es la que reivindica la influencia y responsabilidad del modelo productivo en las cifras de informalidad en Costa Rica.

Bajo esta narrativa, el problema de los trabajos informales obedece al modelo productivo y de desarrollo económico que se ha implementado en las últimas décadas en el país. Este modelo, el cual no produce suficientes empleos de calidad, provoca además el estancamiento de su matriz productiva, la dualidad del mercado laboral y el recrudescimiento de todos estos elementos por la política económica seguida en las administraciones del Siglo XXI.

Un ejemplo puntual de la forma en la que se concibe el problema desde esta narrativa se registró el 21 de octubre del 2021, en el *Foro Desafíos del Bicentenario: Cargas sociales e Informalidad*, organizado por el medio de comunicación La Nación; que contó con participación de las autoridades del Poder Ejecutivo, grupos económicos y sectores de la comunidad experta.

En este espacio, voces expertas contestaron de forma crítica a la relación causal directa entre las cargas sociales y la informalidad con el argumento de que el modelo productivo costarricense tiene una configuración de su estructura productiva totalmente opuesta a la ideal o a la que puede generar suficientes empleos de calidad (Imagen 1.1).

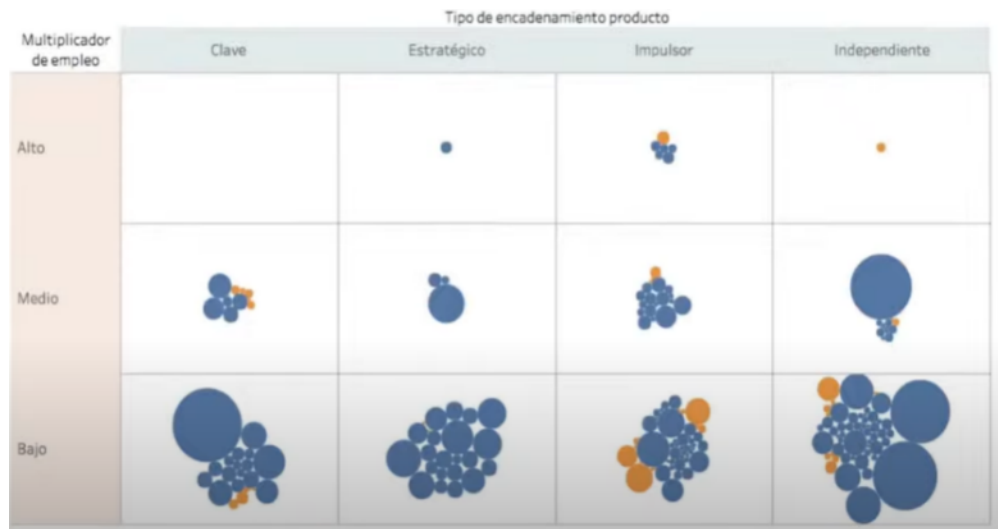
IMAGEN 1.1. Diapositiva presentada en el *Foro Cargas Sociales e Informalidad: configuración ideal del modelo productivo costarricense*.



Fuente: Vargas Cullel, 2021. En (La Nación, 2021) [Video].

Desde esta lógica argumentativa, la estructura productiva del país concentra los mayores niveles de empleo en sectores poco encadenados o “independientes”. Al mismo tiempo, los sectores productivos clave o con mayor dinamismo económico son los que generan mayores empleos de calidad, pero en poca cantidad (Imagen 1.2).

IMAGEN 1.2. Diapositiva presentada en *Foro Cargas Sociales e Informalidad: configuración real del modelo productivo costarricense*.



Fuente: Vargas Cullel, 2021. En (La Nación, 2021) [Video].

Ligado a esta forma de definir el problema, desde esta vertiente las soluciones giran en torno a la comprensión y la transformación del aparato productivo, políticas de empleo, impulso a los emprendimientos e, inclusive, reformas estructurales o de principios orientadores en materia de política económica. Algunas de las referencias que reflejan estas soluciones son las siguientes:

(...) Hacer transformaciones innovadoras del aparato productivo, con políticas activas de empleo orientadas hacia una economía verde y una transición justa (A.3.1.1.83).

Promover la formalización de los nuevos emprendimientos locales y fortalecer los programas de incubación de empresas en coordinación con el MEIC, el Sistema de Banca para el Desarrollo, el nuevo Consejo Nacional para la Producción y Procomer de forma tal que exista un acompañamiento sistemático (A.3.1.1.85).

Como se mencionó previamente, la ubicación analítica de esta narrativa en este momento no implica que no estuviese presente durante todo el período de análisis. El rasgo distintivo es que, a partir del auge de la narrativa de cargas sociales y su posicionamiento como narrativa dominante, esta otra configuración de ideas se posiciona como una “contranarrativa” o bien, un conjunto de argumentos que contestan a un argumento principal.

De forma lógica, su impulso se relaciona con voces expertas que responden y cuestionan a sus pares que proponen la reducción de las cargas sociales, algunos partidos políticos de oposición y los grupos de las personas trabajadoras.

La discusión entre estas dos narrativas va más allá de la forma en la que se plantea el problema. Integrantes de la comunidad experta cuestionan que la reducción de cargas sociales se compense de forma efectiva con el aumento de la base contributiva entre quienes acceden a trabajos formales, y con un recargo del monto faltante al presupuesto nacional. Dado el contexto fiscal actual del país, se considera que este escenario puede someter el financiamiento de la seguridad social a una constante incertidumbre y a una alta politización – precisamente lo contrario a lo que se ha buscado a lo largo de décadas. Además, se apunta que, dado el estado de las finanzas públicas, un traslado de financiamiento al presupuesto nacional necesariamente exige identificar fuentes alternativas. Al momento en el que se desarrolla esta investigación no se identifican, sin embargo, fuentes específicas alternativas que pudieran compensar la reducción de recursos procedente de la planilla laboral.

En el caso de organizaciones de personas trabajadoras, el consenso en torno a esta narrativa suele ser constante durante todo el periodo de estudio, con una excepción significativa por la conformación diversa de ese espacio: el *Foro de Diálogo de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras* del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) conformado durante la segunda mitad de 2020 planteó la reducción de cargas sociales como una de las medidas para reducir la informalidad.

1.4. Conclusiones e implicaciones

Desde la creación de la seguridad social en 1942, la política social y el tema laboral en Costa Rica han estado estrecha y directamente vinculados. Sin embargo, las ideas y los términos en torno a esa vinculación han entrado en disputa. Como se abordó en este capítulo, los abordajes multicausales en los cuales los problemas de financiamiento de la política social eran solo una de las aristas del problema, son cosa del período prepandémico.

Ahora, una narrativa dominante identifica la discusión de ideas en torno a las “cargas sociales” como culpables de la calidad de los empleos que se producen en el país, y ven en la reducción del porcentaje de contribución de la planilla laboral a la política social, una solución a la informalidad.

En términos coyunturales, este cambio en el posicionamiento de las ideas y la configuración de narrativas enfrentadas entre sí coincidió con la llegada del *shock* pandémico al país, al punto que elementos como el ajuste fiscal del 2018 fueron, en ese contexto, catalogados como insuficientes.

Tal y como se argumentó en el desarrollo del capítulo, estas ideas no emergieron con la llegada del *shock* pandémico al país; pero sí se consolidaron como narrativa de política social y ganaron suficientes adeptos para posicionarse como la retórica dominante hacia el cierre del período de análisis.

2. El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021

2.1 Introducción y contextualización

La seguridad social es un derecho humano y también es un conjunto de políticas y programas que reducen y previenen la vulnerabilidad de las personas y la pobreza. Las políticas de seguridad social son relevantes porque aumentan los ingresos de los hogares e impulsan la productividad y el desarrollo humano (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2021).

Costa Rica cuenta con un sistema altamente unificado de seguridad social, que se financia por medio de contribuciones tripartitas entre los patronos, trabajadores y el Estado, y que es gestionado por una única institución: la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante “la Caja”) (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019). Tanto el régimen de pensiones como el Seguro de Salud, los cuales se plantean como de alcance universal, están en manos de la Caja Costarricense del Seguro Social. Antes de la pandemia, en 2019, el presupuesto de la Caja era el equivalente a un 11,1% del PIB, del cual un 63,7% correspondía al Seguro de Salud y un 36,3% al régimen de pensiones (Contraloría General de la República 2019)⁷.

Como se ilustra en la Figura 2.1, la seguridad social ($A \cap B$) se ubica en el punto de intersección entre el mercado laboral (A), entendido como el régimen laboral que es fundamentado por la estructura productiva, y la política social (B) que se financia mediante impuestos al trabajo formal (Martínez Franzoni 2008).

FIGURA 2.1. Punto de intersección entre el mercado laboral y la política social que origina la seguridad social



Fuente: elaboración propia con información de Martínez Franzoni, *Seguridad Social y Equidad de Género en Costa Rica. Continuidades, cambios y retos* (2008).

⁷ El seguro de riesgos del trabajo está dirigido únicamente a personas asalariadas y es administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS) (Asamblea Legislativa 1943).

En Costa Rica el trabajo formal y las contribuciones basadas en la planilla laboral fueron fundamentales para el desarrollo de una política social robusta en comparación al resto de América Latina. Históricamente, el financiamiento de la política social de Costa Rica ha sido inusual por la centralidad del impuesto a la planilla laboral (Martínez Franzoni 2008). Es de esta fuente de financiamiento que se sufraga no solamente la política social contributiva, sino también los programas no contributivos como los de asistencia social, cuidados y otros (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea 2019).

La pandemia del Covid-19 colapsó el mercado laboral y, con ello, contrajo sustancialmente el financiamiento disponible para la política social. A la vez, y como se muestra en este capítulo, generó narrativas que interpelan o contradicen esa forma de financiamiento de la política social y que coexisten con otras que la justifican.

En 2018, Costa Rica atravesaba un periodo de insolvencia fiscal, el más crítico de la última década, en buena medida debido a una combinación de política fiscal expansiva posterior a la crisis de 2008-2009 con una carga tributaria que permaneció inmutable. Así, el país enfrentaba una coyuntura crítica acentuada por cambios en las relaciones laborales (v.g. informalidad laboral) y el aumento de la desigualdad social (Programa Estado de la Nación 2019).

Para enfrentar esta crisis, el Congreso aprobó la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, que incluía una restricción del gasto expresada en la llamada “regla fiscal”. Esta ley exonera de responsabilidad fiscal a la Caja, a excepción de lo relativo a los recursos del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) (Presidencia de la República de Costa Rica 2017); de esta manera, las rentas y las ganancias de capital obtenidas no están sujetas al impuesto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2018). Así, en el primer semestre de 2019 la Caja recuperó ₡200.702 millones (Caja Costarricense de Seguro Social 2019) y, además, se benefició por la aprobación de la *Reforma a la Ley Constitutiva de la CCSS* N. 9686, que decretaba un impulso a la formalización de las empresas morosas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2019).

En marzo de 2020 el coronavirus llegó a Costa Rica, un país que afrontaba ya una crítica coyuntura y a la que ahora se sumaba una crisis sanitaria. Desde el 16 de marzo de ese año, el Gobierno declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio debido a la situación del Covid-19 (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). Como es de esperar, los despidos y recortes salariales no tuvieron mayor retraso en ser aplicados.

Tan pronto iniciaron los casos de Covid-19 en el país, la CCSS ya se encontraba aplicando protocolos, lineamientos y nuevas acciones, como el adelanto del depósito de pensiones del IVM (Presidencia de la República 2020). Además, el 19 de marzo de 2020 ocurrió un hito de extrema relevancia para el financiamiento de la política social: la Junta Directiva de la CCSS acordó reducir la Base Mínima Contributiva (BMC). Concretamente, el monto mínimo de salario para asegurar a

las personas se redujo un 25% tanto en el seguro de salud como en de pensiones en forma temporal por un periodo de tres meses (Junta Directiva de la CCSS 2020). Con esta medida, se pretendía reducir la morosidad e incentivar la continuidad del empleo en el país (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). A cambio, el Gobierno de la República se comprometió a compensar la enorme pérdida de recursos que conllevó la reducción de la Base Mínima Contributiva para la Caja (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). La necesidad de ese financiamiento compensatorio se acentuó en la medida en que la reducción de la BMC extendió su vigencia y se mantuvo por varios meses más a lo inicialmente previsto, justo en el momento de mayor demanda de inversión de los servicios de salud públicos.

Por otra parte, aunque como se observa no es el único factor, la histórica deuda del Estado costarricense con la CCSS agravó una situación financiera que ya era compleja desde antes de la pandemia y sus enormes requerimientos de inversión pública. Frente a este endeudamiento, en abril de 2020, el entonces presidente Carlos Alvarado Quesada afirmó, en micrófono abierto durante una conferencia de prensa, que el Estado no poseía capacidad de pago con relación a la deuda de ¢1,5 billones a la CCSS (Pomareda García 2020).

Debido a esta situación, el Gobierno y la Junta Directiva acordaron conformar un grupo de trabajo que evaluara formas para que el Estado efectuara pagos a la deuda histórica que tenía con la Caja, mediante el aumento de la formalidad, trabajo decente, el aseguramiento independiente y ampliar la base de contribuyentes (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

En abril de 2020, instituciones como el INA, Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y Procomer anunciaban la creación y puesta en marcha del Programa Alivio, un subsidio que estaba dirigido a las Pymes para efectuar el pago de salarios al personal de la empresa, a excepción del salario de puestos gerenciales, junta directiva y representantes legales de empresa (Procomer 2020). Con este programa, se pretendía mantener el depósito de los salarios sin afectar a los trabajadores y, consecuentemente, mantener el pago del seguro social o impuesto a la planilla laboral sin tener que recurrir a acciones extremas como el recorte de personal.

En suma, el contexto en que inicia la pandemia en Costa Rica es de una crítica coyuntura económica y principalmente fiscal, que se traduce en una tensión en torno al financiamiento de la seguridad social, que se ve agravada por la crisis sanitaria del Covid-19 en 2020.

2.2 Metodología

El período de este análisis abarca desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021.

2.2.1. Recopilación de datos

El proceso de construcción de los datos fue general y procede de una forma meramente inductiva, basada en la observación de los hechos ya conocidos. De esta forma, la construcción de

los datos se realizó a partir de una búsqueda y revisión de fuentes relativas al financiamiento de la seguridad social en Costa Rica, tanto desde actores oficiales como desde la sociedad civil. El buscador Google se configuró en búsqueda avanzada para que mostrara los resultados desde el 1ero de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020. El resultado de este proceso fue una base de datos que comprende treinta y siete entradas.

Así, inicialmente se realizó una búsqueda bajo *keywords* como “financiamiento seguridad social costa rica” y “seguridad social costa rica”. Posteriormente, se perfeccionaron los criterios de búsqueda y se buscaron fuentes bajo nuevos *keywords* como “deuda estatal costa rica”, “deuda CCSS”, “reducción de base mínima contributiva” y “base mínima contributiva costa rica”. De forma paralela, se realizó una revisión bibliográfica que aborda la manera en la que se compone el financiamiento de la seguridad social en Costa Rica, y así se identificaron asuntos clave a considerar en el proceso de búsqueda e identificación de las fuentes, tales como “aporte tripartito”, “régimen contributivo”, “sistema de pensiones” y “reducción de la base mínima contributiva”.

Seguidamente se expone la etapa posterior a este proceso de construcción de los datos: el análisis de los datos.

2.2.2. Análisis de datos

Las entradas incluidas en la base de datos se analizaron utilizando el software *NVivo* mediante la codificación que se presenta en el Cuadro 2.1.

CUADRO 2.1. Libro de códigos

Códigos principales	Descripción	Referencias	Subcódigos ⁸ (secundarios)	Descripción	Referencias
Arquitectura	Instrumentos de política social.	45	Beneficios	Cuáles son los beneficios por ofrecer	8
			Elegibilidad	Quiénes es elegible	8
			Financiamiento	Cómo se financia determinada	25

⁸ Del inglés *Child Codes*. Nombrado así por el software *Nvivo*.

				forma de política social	
			Proveedores	Quiénes los van a proveer	4
Héroes	Papel asignado a actores presentes/relevantes o situaciones en las narrativas: quién/es posiciona(n) y ejecuta(n) la solución.	28	<i>N.A</i>		
Villanía	Papel asignado a actores presentes/relevantes o situaciones en las narrativas: quién/es complejiza el panorama.	11	<i>N.A</i>		
Víctimas	Papel asignado a actores presentes/relevantes o situaciones en las narrativas: quién/es sufre las consecuencias del problema o del villano/a.	25	<i>N.A</i>		
Principios orientadores	Referencia a los principios que guían la política social: universalismo, legados	8	<i>N.A</i>		

	institucionales, etc				
Problema	Valoración sobre lo que causa un hecho o fenómeno, en este caso, la informalidad. Se define como lo que debe atenderse desde la institucionalidad pública.	69	Deuda estatal	Incapacidad de pago por parte del Estado.	24
			Dinámica laboral	Relacionado con desempleo, informalidad y evasión patronal.	19
			Dinámica social	Cambios en el perfil de la población.	2
			Problemas administrativos	Dificultad de autogestión y/o inadecuada administración.	14
			Reducción de BMC	Decisiones institucionales relativas al nivel mínimo de ingreso de contribución laboral: BMC.	11
Relación con el shock	Vinculado con la crisis generada por la pandemia del Covid-19.	40	Agrava	Agrava un problema preexistente.	11
			Causa	Origina el problema identificado.	6
			Contexto	La crisis por la pandemia del Covid-19 se menciona como un factor de contexto.	9

			Justifica	Justifica soluciones al problema identificado.	12
			Oportunidad	Cambiar el estado de las cosas por algo mejor.	2
Resultados	Configuración de la política social que una población recibe: cobertura variable, suficiencia básica y la equidad en los beneficios.	17	N.A		
Solución	Llamado a la acción a las alternativas o posibles soluciones a lo que se identificó como un problema. Puede incluir escenarios deseables y propuestas de cambios urgentes.	54	Fortalecimiento de cotizaciones	Contempla asuntos relacionados con: <ul style="list-style-type: none"> 1. Mercado laboral: Reducción de requisitos para gestiones patronales. 2. Medidas para sostener el empleo y el aseguramiento. 3. Arreglos de pago. 4. Modificaciones regulatorias. 	19
			Gestión desde la CCSS	Contempla asuntos	8

				relacionados con: 1. Acciones y medidas de control. 2. Compensación económica a medidas ocasionadas por la pandemia.	
			Responsabilidad estatal	Contempla asuntos relacionados con: 1. Negociaciones para el pago de la deuda estatal. 2. Acciones para resarcir el daño patrimonial.	29
Uso de métricas o cifras	Variable complementaria. Uso retórico de datos para acompañar las relaciones causales expuestas por cada actor.	II	N.A		

Fuente: elaboración propia.

Los códigos principales y algunos subcódigos fueron establecidos con anterioridad al análisis. A la vez, los subcódigos relacionados con “problemas” y “soluciones” fueron establecidos de forma inductiva, a medida que se realizaba el análisis de contenido de las fuentes. Para ello se recurrió a las nubes de palabras ya que mostraban las palabras que más veces se repetían. La generación de estas nubes fue realizada en NVivo mediante la función “Frecuencia de Palabra”,

utilizando una configuración para el código de las 300 palabras más frecuentes, con un largo mínimo de 3 letras.

Durante el análisis, en los códigos “problema” y “solución” surgieron varios subcódigos posibles que, en algunos casos, se fundieron con otros. Como resultado, algunos subcódigos engloban más de un asunto como en el caso de “Fortalecimiento de cotizaciones”, “Gestión desde la CCSS” y otros.

2.3 Hallazgos

A continuación, se presentan los hallazgos relativos al momento *pre-shock*, primero, y al momento a partir del *shock*, segundo.

2.3.1. El momento pre-shock: Conversaciones sobre financiamiento y gestión

A continuación, se presenta el contexto, seguido de problemas, soluciones y narrativas identificadas.

2.3.1.1. Contexto

El 2018 fue un año de cambio político-electoral, es decir, hubo una transición de la administración Solís-Rivera a la administración Alvarado-Quesada. En materia económica, en agosto de ese mismo año, el Estado obtuvo una recalificación negativa como deudor que afectó a inversionistas e instituciones que compraban bonos al Gobierno, como la Caja. La pérdida de confianza en la capacidad de pago del gobierno hizo que la institución declinara comprar títulos a largo plazo del gobierno (Sequeira 2018).

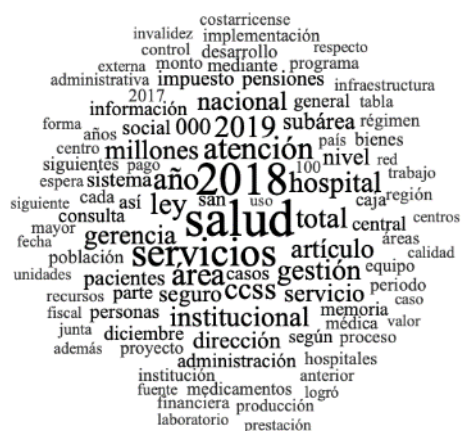
En definitiva, el momento *pre-shock* se caracterizó por una delicada situación fiscal, que se buscó contener mediante la aprobación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* en diciembre de 2018 (Asamblea Legislativa 2018). Esta Ley (N. 9635) planteaba que la Caja estuviera exenta del pago de ciertos impuestos, lo que pretendía ser un alivio financiero para las arcas de la institución, pero a la vez, sometía buena parte del gasto de la Caja a la llamada “regla fiscal” mediante la cual se establecieron límites al gasto de las instituciones con independencia de la fuente de sus recursos (Asamblea Legislativa 2018, Título IV). A pesar de esto, la entonces ministra de Hacienda, Rocío Aguilar Montoya, afirmaba en 2019 que, en materia de gasto, la Caja estaba excluida de la aplicación de la Regla Fiscal⁹. Sin embargo, ello refirió únicamente en lo relativo a los regímenes de pensiones de invalidez, vejez y muerte y no contributivo administrados por la institución (Madrigal 2019).

⁹ Título IV.

2.3.1.2. Problemas identificados

El contexto pre-pandémico en Costa Rica, comprendido en este análisis desde 2018 y hasta febrero de 2020, se caracterizó por la afectación del financiamiento de la seguridad social, particularmente debido al alto endeudamiento del Estado, por la evasión de las cargas sociales por parte de algunos patronos, y por algunas inconsistencias en la administración de la Caja Costarricense del Seguro Social.

FIGURA 2.2. Nube de frecuencia de palabras en el momento pre-*shock*



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 2.2, se exponen las palabras que más se repiten en este momento pre-*shock*, a saber: “atención”, “servicios”, “salud”, “CCSS”, “institucional”, “gestión”, “gerencia”, “millones” y otras. Estas palabras aluden y reafirman los asuntos citados con anterioridad en el Cuadro 2.1.

Los principales asuntos identificados como problema se evidencian en el Cuadro 2.2 y están vinculados con: la deuda estatal, que retoma la incapacidad por parte del Estado de atender sus obligaciones de pago con la seguridad social principalmente; la dinámica laboral, que está conformada por los asuntos de desempleo, informalidad y evasión patronal; los problemas de gestión administrativa, que son entendidos como debilidades, deficiencias y dificultades de autogestión y/o inadecuada administración de la Caja; y finalmente la dinámica social, que es un tema menor, relacionado con cambios en el perfil epidemiológico y de la población que deben ser considerados en este análisis. Luego del Cuadro 2.2, se presentan las ejemplificaciones que conforman la anterior explicación.

CUADRO 2.2. Tabla de jerarquía de problemas pre-*shock* identificados



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, en la narrativa sobre la deuda estatal (que se observa en el Cuadro 2.2), diversas fuentes evidencian que

La deuda del Estado y el “problema estructural de empleo” que tiene Costa Rica están en la base, junto a otras causas, de la crisis la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (A.3.2.2.26).

Deuda estatal con seguro de salud crece a más de ¢900.000 millones, equivalentes a un tercio de los activos totales (A.3.2.2.27).

El alto endeudamiento estatal, aunado al problema estructural del empleo (véase el capítulo previo), han sido los principales problemas que afectan directamente las finanzas de la Caja en este periodo. Como parte de la problemática vinculada al empleo (dinámica laboral), se encuentra la evasión patronal. Durante 2018, la Caja realizó conciliaciones con los patronos y también, como medida extrema, “presentó ante el Ministerio Público 1.881 denuncias por retención indebida por un monto total de ¢2.390 millones” (Cordero Parra 2019).

Por otra parte, la gestión administrativa fue expuesta por la Contraloría General de la República (CGR), ya que la información financiera que mantenía la Caja impidió a “la Contraloría General de la República (CGR) emitir conclusiones sobre la sostenibilidad del Seguro de Salud (SEM) y el Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)” (Araya 2018c) y, entre las deficiencias de esta información, existían “diferencias no conciliadas en los registros contables y los registros presupuestarios de la Caja, debilidades en la presentación, contenido y utilización

oportuna de la valuación actuarial del SEM, instrumento vital para la toma de decisiones de las autoridades en orden a la sostenibilidad financiera del seguro” (Araya 2018c).

Finalmente, el énfasis en la dinámica social como problema, está dado por los cambios del perfil epidemiológico, “donde las enfermedades no son las mismas de hace 30 años, y ganan presencia padecimientos crónicos, cuyo tratamiento es costoso” (Araya 2018a). “La evasión y la morosidad en el pago de las contribuciones” (Araya 2018a), así como el empleo informal y que haya “menos jóvenes activos que trabajen y contribuyan a la seguridad social y al soporte de las pensiones de los jubilados” (Araya 2018a), es un problema.

Así, con base en lo anterior y en la Figura 2.2, los factores y narrativas desplegadas están basadas en la gestión institucional de la Caja y la calidad de los servicios que brinda, que se ven afectados por la dinámica laboral y el alto endeudamiento del Estado.

2.3.1.3. Soluciones identificadas

Las soluciones que se identificaron fueron tres, según enfatizaran la responsabilidad estatal, el fortalecimiento de las cotizaciones, y la gestión desde la Caja, respectivamente. La primera solución, sobre la responsabilidad estatal, es la más reiterada de las tres pues reúne cerca de nueve referencias. Este planteo abarca acciones relacionadas con negociaciones para el pago de la deuda estatal y acciones para resarcir el daño patrimonial. Como se observa, este asunto toma mayor relevancia en el segundo momento, a partir del *shock*.

CUADRO 2.3. Tabla de jerarquía de soluciones pre-*shock* identificadas

Responsabilidad estatal	Gestión...
Fortalecimiento de cotizaciones	

Fuente: elaboración propia.

Como parte de las propuestas y soluciones planteadas, diversas fuentes apuntan a que el Estado costarricense debe “recurrir a distintos mecanismos para financiar su déficit,

principalmente, mediante el pago de la deuda con bonos del Estado” (Araya 2018a), sostiene un ente universitario – el Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la Universidad Estatal a Distancia. Además, como parte de las alternativas para el pago de la deuda, Román Macaya, actual expresidente ejecutivo de la Caja, afirmó que trabajarían “junto al Ministerio de Hacienda para abordar la deuda que el Estado tiene con la seguridad social y que impulsarán los respectivos cobros” (Cordero y Araya 2019).

El énfasis en el fortalecimiento de las cotizaciones comprende asuntos relacionados con el mercado laboral, tales como la reducción de requisitos para gestiones patronales. Segundo, comprende medidas para sostener el empleo y el aseguramiento, arreglos de pago, y modificaciones regulatorias (entendido como simplificación de trámites). Por ejemplo, la *Memoria Institucional 2018* de la Caja se enorgullece de: haber implementado adecuaciones de pago para patronos y/o trabajadores independientes, haber reducido los requisitos de inscripciones y reanudaciones patronales para el seguro social; haber fortalecido la sostenibilidad financiera institucional como una solución al problema de la gestión de la Caja, y haber dotado de cobertura contributiva a las personas recolectoras de café (Caja Costarricense de Seguro Social 2018). Además, en la *Memoria Institucional 2019* la Caja presume de: haber reformado el *Reglamento de Trabajadores Independientes* y el *Reglamento de Asegurados Voluntarios y Migrantes*, haber simplificado trámites (“solicitud web de afiliación y reanudación de trabajador independiente (TI) en Oficina Virtual”), y haber reducido “los tiempos para las inscripciones patronales en el Servicio de Inspección” (Caja Costarricense de Seguro Social 2019).

El tercer énfasis, sobre la gestión desde la CCSS, aborda lo relacionado con acciones y medidas de control que fueron definidas por la institución para contrarrestar problemas. La Caja proponía la creación de un proyecto de ley que permitiera unificar las deudas del gobierno con la seguridad social y los adeudos “como un único programa y que sean incluidas en el Presupuesto Nacional de cada año” (Caja Costarricense de Seguro Social 2018). Además, la auditoría interna de la Caja recalca “la necesidad de que la institución ejecute las acciones pertinentes para resarcir el daño patrimonial y establecer medidas de control” (Araya 2018b).

2.3.1.4. Narrativas

Al relacionar los problemas con las soluciones se identifica una narrativa que se ha denominado eficiencia administrativa. Esta narrativa que trata la gestión de la propia Caja como una “llave” para negociar la deuda estatal y para mejorar la eficiencia interna de la propia Caja. Una segunda narrativa es la de cumplimiento estatal. En esta, se observa la llave de las soluciones en la resolución de la deuda estatal. Finalmente, una tercera narrativa de actualización al mercado laboral plantea abordar las nuevas dinámicas laborales mediante las distintas formas de aseguramiento.

El problema de la dinámica laboral se busca atender con el fortalecimiento de las cotizaciones. El problema de la gestión administrativa se atiende con mejoras regulatorias como

la reforma al *Reglamento de Trabajadores Independientes* y al *Reglamento de Asegurados Voluntarios y Migrantes* (Caja Costarricense de Seguro Social 2019).

La deuda estatal y eficiencia administrativa se atienden mediante la gestión administrativa. Por ejemplo, se plantea que “la institución ejecute las acciones pertinentes para resarcir el daño patrimonial y establecer medidas de control” (Araya 2018b), y se propone un proyecto de ley que unifique las deudas del gobierno con la seguridad social y los adeudos bajo “un único programa y que sean incluidas en el Presupuesto Nacional de cada año” (Caja Costarricense de Seguro Social 2018), respectivamente.

Finalmente, la deuda estatal encuentra su solución en el cumplimiento estatal que propone “recorrir a distintos mecanismos para financiar su déficit, principalmente, mediante el pago de la deuda con bonos del Estado” (Araya 2018a) y tener un “encuentro entre la Caja y el Ministerio de Hacienda [...] para definir cómo tratar la deuda” (Cordero y Araya 2019).

CUADRO 2.4. Correlación entre problemas y soluciones del momento pre-*shock* (2018 a febrero de 2020)

Problemas	Soluciones		
	Fortalecimiento de cotizaciones (la Caja)	Gestión desde la CCSS (la Caja y auditoría interna)	Responsabilidad estatal (UNED, Ministerio de Hacienda y expresidencia ejecutiva de la Caja)
Deuda estatal	0	2	2
Dinámica laboral	1	0	0
Dinámica social	0	0	0
Eficiencia administrativa	1	1	0
BMC reducida	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, las iniciativas que demuestran una solución o propuestas de cambio son las de responsabilidad estatal con dos soluciones, la gestión desde la CCSS con tres soluciones y el

fortalecimiento de las cotizaciones con dos soluciones (cada solución se explica anteriormente). Este análisis demuestra que estas tres narrativas identifican una tendencia, principalmente la relacionada con la gestión desde la CCSS; por esa razón, fueron las narrativas más importantes para este periodo. No obstante, si se observara desde una perspectiva cuantitativa, la diferencia entre narrativas no es representativa.

2.3.2. El momento a partir del *shock*

A continuación, se presenta el contexto, seguido de problemas, soluciones y narrativas identificadas.

2.3.2.1. Contexto

La pandemia generó una incertidumbre epidemiológica que, aunado a una incertidumbre económica, ocasionaron una crisis. Este *shock* provocó una disminución en la actividad económica que, a su vez, generó cierto nivel de desempleo en el país (Badilla 2021). En momentos de poca actividad económica es de esperar que sucedan despidos y recortes salariales, por esa razón, estas acciones no tuvieron mayor retraso en ser aplicadas por parte de los patronos.

En ese marco, instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y Procomer, crearon un subsidio dirigido a Pymes para efectuar el pago de salarios al personal de la empresa, a excepción del salario de puestos gerenciales, junta directiva y representantes legales de empresa (Procomer 2020). Con estas transferencias, se pretendía mantener el depósito de los salarios sin afectar a los trabajadores para mantener el pago del seguro social o impuesto a la planilla laboral sin tener que recurrir al recorte de personal.

Con los despidos y recortes salariales, hubo una contracción del crecimiento económico, que se vio evidenciado en una caída de los montos de ingresos por los cuales se aportaba a la seguridad social. En ese marco, la Junta Directiva de la Caja tomó la decisión de reducir la Base Mínima Contributiva (BMC) es decir, el monto mínimo de salario para asegurar a la persona asalariada o independiente. Inicialmente, la BMC se redujo a un 25% tanto para el seguro de salud como en pensiones, durante tres meses que abarcan desde marzo hasta mayo de 2020 (Junta Directiva de la CCSS 2020).

Esta medida pretendía que se redujera la morosidad y, a la vez, incentivar la persistencia del empleo formal (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). Frente a esta medida, que fue promovida por la Uccaep e incentivada por el Gobierno de la República, el gobierno se comprometió a buscar compensar la reducción de la Base Mínima Contributiva a la CCSS (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

Ello aumentó “la presión sobre las transferencias fiscales del Estado para mantener el funcionamiento de la Seguridad Social” (Badilla 2021). Así, el gobierno, el Ministerio de Hacienda y la Junta Directiva de la Caja acordaron conformar un grupo de trabajo para evaluar formas que

permitieran hacer pagos a la deuda mediante el aumento de la formalidad, trabajo decente, el aseguramiento independiente y la consecuente ampliación de la base de contribuyentes (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). La necesidad de ese financiamiento compensatorio se acentuó en la medida en que la reducción extendió su vigencia y se mantuvo por varios meses más a lo inicialmente previsto, justo en el momento de mayor demanda de inversión de los servicios de salud públicos.

Aunado a lo anterior, la deuda estatal con la seguridad social agravó esta situación financiera que era compleja desde antes de la pandemia. Inclusive, en abril de 2020, el presidente Carlos Alvarado Quesada afirmó, en micrófono abierto durante una conferencia de prensa, que el Estado no tenía la capacidad de pago con relación a la deuda de €1,5 billones que mantenía con la CCSS (Pomareda García 2020).

2.3.2.2. Problemas identificados

La consulta de frecuencia de palabras mostró que algunas palabras del momento pre-*shock*, como “atención”, “servicios”, “salud”, “CCSS” y otras, se mantienen también para este segundo momento. Lo destacable es que, como muestra la Figura 2.3, las palabras “pacientes”, “atención”, “gestión”, “hospital” e “institucional” aumentaron su frecuencia para este periodo. Además, es menester apuntar que se suman nuevas palabras relacionadas con el *shock*, a saber: “Covid”, “pandemia” y “emergencia”.

FIGURA 2.3. Nube de frecuencia de palabras en el momento a partir del shock



Fuente: elaboración propia.

Según el Cuadro 2.5, durante este momento se mantienen tres asuntos que venían del momento pre-*shock*, pero que se vieron acentuados por la pandemia: la dinámica laboral, la deuda estatal, y la

gestión administrativa de la CCSS. A la vez, se agregó el tratamiento de la reducción de la Base Mínima Contributiva (BMC), es decir, el monto mínimo por el cual se asegura a cada persona.

CUADRO 2.5. Tabla de jerarquía de problemas identificados para el momento a partir del *shock* (marzo de 2020 a 2021)

Reducción de BMC	Deuda estatal	Gestión administ...
Dinámica laboral		

Fuente: elaboración propia.

El problema nuevo, la disminución de la BMC, se consideró como tal en tanto que “le cuesta ya a la C.C.S.S alrededor de 22.000 millones de colones” (Fernández 2020). Además, se vio como un problema que se agregaba otros en la reducción de los ingresos de la Caja. Por ejemplo, Antonieta Fernández, integrante del Frente Nacional por la Seguridad Social (Frenass), en entrevista con Semanario Universidad, expone esta situación: “Se ha elevado el desempleo, se han suspendido contratos, se ha bajado la base mínima contributiva” (Pomareda García 2021).

A pesar de esto, la vigencia de la BMC reducida se extendió dos veces más. En junio de 2020 la Junta Directiva de la Caja, tras una solicitud del presidente Carlos Alvarado, “aceptó mantener por otro mes la reducción de la base mínima contributiva [...] acordó reducirla en un 75%” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). En julio de 2020, nuevamente se anunciaba una nueva ampliación al plazo de reducción de la BMC a partir del primero de agosto, planteado por Luis Diego Calderón Villalobos, gerente financiero de la CCSS, como una decisión, “que beneficia a patronos, trabajadores independientes y asegurados voluntarios” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020). De esta manera, la base mínima contributiva se redujo en un 75% de abril a junio, y en un 25% los meses de agosto y setiembre de 2020 (Caja Costarricense de Seguro Social 2020).

La dinámica laboral, como el principal problema, es planteado por diversos actores, como Antonieta Fernández del Frenass, el Poder Ejecutivo (el presidente, la ministra de Trabajo y Seguridad Social y el ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social) y la misma Caja. Este problema representaba una amenaza directa para la Caja por su expresión en desempleo, informalidad y morosidad patronal (Pomareda García 2021). El *shock* trajo consigo cambios en las condiciones laborales, “pérdidas considerables de empleo” (Junta Directiva de la CCSS 2020) o “despidos, la disminución del salario, de las jornadas laborales completas” (Fernández 2020). Hubo “destrucción de empleos y reducción de jornadas que afectan los ingresos de la institución, dependientes de porcentajes de los salarios” (Gómez 2020).

La deuda estatal se venía arrastrando como problema desde antes de la pandemia. Para este momento, el asunto de la deuda acumulada por parte del Estado con la institución fue abordado por el presidente Carlos Alvarado cuando afirmó que “el Estado no tiene capacidad de pagarle deuda de $\text{€}1,5$ billones a la Caja” (Pomareda García 2020). Esta situación de deuda con la seguridad social generó un malestar que provocó que un grupo de personas se movilizaran y apelaran a la injusticia de que el Estado no le pagara “pese a que la economía de la institución rectora de la salud se ve afectada por las medidas que se adoptaron ante el Covid-19” (Cascante Molina 2020).

Finalmente, el énfasis en la eficiencia administrativa es abordada por varios actores, como Antonieta Fernández del Frenass, el diputado Walter Muñoz, e inclusive la Caja también lo reconoce. En el caso de Antonieta Fernández, del Frenass, argumenta que existe un debilitamiento financiero en “la Caja, para posteriormente justificar su ‘ineficiencia’” (Fernández 2020). “Uno de los temas que más preocupa en el FRENASS ‘es la falta de transparencia con el tema de los números’”, y también “el diputado Walter Muñoz, del Partido Integración Nacional (PIN), señaló que, si bien los ingresos al régimen han bajado, a eso hay que sumarle ‘la mala administración’” (Pomareda García 2021). Estas problemáticas administrativas fueron recalçadas por la Caja, pues afirman que la “Institución no cuenta con la definición de los riesgos sustantivos referentes al proceso de la gestión de la deuda del Estado” (Caja Costarricense de Seguro Social 2021).

2.3.2.3. Soluciones identificadas

Si bien en este segundo momento se identifican las mismas tres soluciones identificadas en el primero, cambia la importancia relativa de cada uno como se observa en el Cuadro 2.6.

CUADRO 2.6. Tabla de jerarquía de soluciones identificadas para el momento a partir del *shock* (marzo de 2020 a 2021)

Responsabilidad estatal	Fortalecimiento de cotizaciones
	Gestión desde la CCSS

Fuente: elaboración propia.

El énfasis en la responsabilidad estatal estuvo signado por el compromiso del presidente Carlos Alvarado de recuperar los recursos que se dejaron de percibir por la aprobación de la reducción de la Base Mínima Contributiva, y que se basaba en el “compromiso de girarle ¢33.000 millones a la institución relacionados con la implementación de la reducción de la base mínima contributiva, que se aplicó para que en vez de que se hicieran despidos, muchos patronos pudieran reducir la jornada y mantener a la gente trabajando con algún grado de ingreso” (Pomareda García 2020).

De esta manera, para junio de 2020 el gobierno se comprometía “a aportar a la CCSS ¢8.500 millones para cubrir la disminución de la base mínima contributiva” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), monto que sería incorporado “en el presupuesto extraordinario que presentará el Poder Ejecutivo en julio” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020); así, el Poder Ejecutivo incluiría “en el presupuesto extraordinario una partida para asegurar a la CCSS los recursos” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020) que dejaría de percibir en razón de la ampliación a la BMC en julio de 2020.

Como parte de las propuestas de cambio, para 2020 se firmó el Acuerdo entre el Poder Ejecutivo y la Caja, que representaba una solución viable para el pago de la deuda estatal. “Como parte del pago de la deuda total del Estado con la Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda transferirá a la CCSS el 10% de los créditos de apoyo presupuestario que se tramiten en adelante y durante el 2020” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

Desde el énfasis en el fortalecimiento de cotizaciones, la Unión de Cámaras Empresariales proponía que, para superar la crisis del Covid-19, se aprobara y emitiera el *Reglamento de Trabajador Independiente* (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado s.f.). Por su parte, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y Procomer crearon el subsidio Programa Alivio, que permitía a los patronos el “pago de salarios del personal de la empresa, exceptuando el salario de puestos gerenciales, junta directiva y representantes legales de la empresa” (Procomer 2020). Esta acción permitió mantener el depósito de los salarios sin afectar a los trabajadores para mantener el pago del seguro social o impuesto a la planilla laboral sin tener que recurrir al recorte de personal.

Otras instituciones, como el IMAS, invitaba a las personas que tuvieran deuda con la seguridad social que se acercaran a formalizar los arreglos de pago, pues esta condición “les permitirá acceder a los pagos del beneficio de veda para atender necesidades básicas de su grupo familiar” (IMAS 2020). Por su parte, el Instituto Costarricense de Turismo aportó un subsidio de “\$15 millones (unos €8.500 millones) no reembolsables los cuales se destinaron durante seis meses a micro, pequeñas y medianas empresas turísticas con la finalidad de ayudarles a sostener el empleo” (Instituto Costarricense de Turismo 2020). Y la Caja efectuó la “ampliación del plazo de finalización de los convenios de pago”, así como una “disminución del requisito del monto a amortizar para readecuar convenios de pago” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

2.3.2.4. Narrativas

Las narrativas identificadas son las mismas del momento *pre-shock*: eficiencia administrativa, cumplimiento estatal, y actualización a la dinámica laboral. Sin embargo, cambia la relevancia respectiva de cada una, así como los asuntos que engloban. Eficiencia administrativa deja de ser la narrativa dominante para serlo las de cumplimiento estatal y la de actualización a la dinámica laboral. Así pues, en la narrativa estatal se observa la clave para atender las soluciones en la resolución de la deuda estatal, el abordaje desde la dinámica laboral, el mejoramiento efectivo desde lo interno de la Caja, y lo vinculado a la BMC. Y en la narrativa de actualización laboral se plantea lo relativo a las dinámicas laborales, la mejora interna de la Caja y la BMC.

En cuanto al problema identificado de la dinámica laboral, se plantean cuatro soluciones o propuestas de cambio vinculadas con el fortalecimiento de las cotizaciones. Se trata concretamente de: la implementación de subsidios para Pymes (Procomer 2020; Instituto Costarricense de Turismo 2020), la autorización del pago de cargas sociales sobre el tiempo efectivamente laborado (base mínima contributiva) (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado s.f.) y convenios y readecuaciones de convenios de pago para quienes estén morosos de febrero del 2020 hasta el 30 de junio 2020 (Junta Directiva de la CCSS 2020).

Cuando los problemas identificados son relacionados con la reducción de la BMC y los de carácter administrativo, las soluciones fueron: fortalecer las cotizaciones por la reducción de la BMC (Pomareda García 2020), nuevas medidas para regular la “formalización de acuerdos de

pago por deudas de patronos y trabajadores independientes con la CCSS” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), “propuestas para incrementar la formalidad, el trabajo decente, el aseguramiento independiente y ampliar la base de contribuyentes” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), y “aprobar y emitir el *Reglamento de Trabajador Independiente*” (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado s.f.).

Por otro lado, la narrativa desplegada en la reducción de la BMC como problema, encuentra tres soluciones en la narrativa de la gestión desde la CCSS, a saber: búsqueda “de los recursos financieros necesarios para el pago oportuno y cierto de los fondos dejados de percibir por la Institución, por la aplicación de la base mínima reducida en el seguro de salud y pensiones” (Junta Directiva de la CCSS 2020), brindar “apoyo económico a la Caja Costarricense de Seguro Social para que ésta pueda aliviar las cargas sociales de manera temporal” (Junta Directiva de la CCSS 2020), y “buscar un equilibrio que permita proteger la sostenibilidad financiera de la CCSS” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

Finalmente, desde la narrativa sobre la responsabilidad estatal, se plantean soluciones a los siguientes problemas:

1. La deuda estatal: contar con el “Acuerdo Marco entre el Poder Ejecutivo y la Junta Directiva de la CCSS” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), “cubrir parte del pago de la deuda del Estado con la Seguridad Social, el Estado tramitará un crédito por la suma de \$500 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica” (Caja Costarricense de Seguro Social 2020), transferir a “la CCSS el 10% de los créditos de apoyo presupuestario que se tramiten en adelante y durante el 2020” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), y “negociar la deuda del Estado” (Caja Costarricense de Seguro Social 2021).
2. La dinámica laboral: “eliminar la exención del pago de las contribuciones sociales a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) sobre los montos de salarios o ingresos que se aportan a pensiones voluntarias complementarias” (Flórez Estrada 2020).
3. Problemas administrativos: eliminar “la exención que genera un impacto negativo sobre las finanzas de la CCSS” (Flórez Estrada 2020).
4. Reducción de la BMC: “girarle ₡33.000 millones a la institución” (Pomareda García 2020), y “aportar a la CCSS ₡8.500 millones para cubrir la disminución de la base mínima contributiva” (Presidencia de la República de Costa Rica 2020).

CUADRO 2.7. Correlación entre problemas y soluciones del momento a partir del *shock* (marzo de 2020 a 2021)

Problemas	Soluciones		
	Fortalecimiento de cotizaciones (UCCAEP, INA, SBD, PROCOMER, IMAS, ICT, la Caja)	Gestión desde la CCSS (Poder ejecutivo y Junta Directiva de la Caja)	Responsabilidad estatal (Poder ejecutivo)
Deuda estatal	0	0	4
Dinámica laboral	4	0	1
Dinámica social	0	0	0
Problemas administrativos	3	0	1
BMC reducida	1	3	2

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, existe una relación entre la narrativa de actualización laboral y la narrativa estatal, pues ambas presentan soluciones en la resolución de asuntos vinculados con la dinámica laboral, la mejora a lo interno de la Caja y la BMC que se redujo. De esta manera, la narrativa de eficiencia administrativa solamente encuentra solución a los problemas que son abordados por la reducción de la BMC.

2.3.3. Análisis entre momentos

Entre el momento *pre-shock* y el momento a partir del *shock* se mantienen las mismas tres narrativas. Actores clave que lideraron cada una de ellas presentaron continuidad, pero otros, como la Caja y el mismo Poder Ejecutivo, insertaron elementos vinculados con la implementación de la reducción de la BMC y la dinámica laboral.

En el momento *pre-shock*, la narrativa de eficiencia administrativa fue movilizada desde la misma Caja, por ejemplo, por la auditoría interna y por el entonces presidente ejecutivo Román Macaya. A partir del *shock*, la narrativa de eficiencia fue también promovida desde la Caja, pero no desde la auditoría interna, sino desde el gerente financiero, Luis Diego Calderón Villalobos.

Además, el protagonismo de esta narrativa pasa a ser de sociedad civil, concretamente del Frenass a través de su dirigente

La narrativa de cumplimiento estatal se encontraba inicialmente en el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y un ente universitario – el Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Luego del *shock*, es movilizadora por el Poder Ejecutivo (principalmente por el ministro de Hacienda, y se suma el presidente Carlos Alvarado), la presidencia ejecutiva de la Caja; Adrián Jaén, militante del Partido Revolucionario de las y los Trabajadores, y Antonieta Fernández del Frenass.

La narrativa de actualización al mercado laboral, en el momento *pre-shock*, es movilizadora por la Caja en sus *Memorias Institucionales* 2018 y 2019, y también desde la UNED. A partir del *shock* sigue estando fuertemente movilizadora por la Caja, pero se suman nuevos actores. Se trata, concretamente, de Procomer, el INA, el ICT, la Uccaep, el Poder Ejecutivo, el diputado Flores Estrada, el IMAS, el Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la UNED, y Antonieta Fernández del Frenass.

Si bien las narrativas se mantienen, el cambio de contexto hace que cada una asuma nuevos asuntos en las narrativas de cumplimiento estatal y de eficiencia administrativa, principalmente relacionados con la dinámica laboral y la BMC reducida. Como se observa en el Cuadro 2.8, el problema de la deuda estatal encontró ciertas soluciones que se originaron mediante acuerdos, ocurridas en el segundo momento en el marco de la pérdida experimentada en los ingresos de la planilla laboral. A su vez, el problema de la reducción de la BMC aparece en el segundo momento dado que no era un problema en el momento *pre-shock*. Es relevante mencionar que el problema de la dinámica social no se presenta de la mano de soluciones en ninguno de los dos momentos.

CUADRO 2.8. Correlación general entre problemas y soluciones

Problemas	Soluciones		
	Fortalecimiento de cotizaciones	Gestión desde la CCSS	Responsabilidad estatal
Deuda estatal	0	2	6
Dinámica laboral	5	0	1
Dinámica social	0	0	0

Problemas administrativos	4	1	1
BMC reducida	1	3	2

Fuente: elaboración propia.

La narrativa de eficiencia administrativa, que busca mejorar la eficiencia interna de la Caja, en el primer momento giró en torno a una propuesta de integración de deudas que perdió relevancia en el segundo momento. Finalmente, la narrativa desplegada como de actualización del mercado laboral, y que está articulada por la dinámica laboral, encontró una oportunidad en el segundo momento, pues el número de soluciones (estatales y de fortalecimiento de cotizaciones) a este problema creció, en comparación con el momento *pre-shock*.

2.4. Conclusiones e implicaciones

La seguridad social se ubica en el punto de intersección del mercado laboral y de la política social. Por esa razón, el aporte tripartito de patronos, trabajadores y el Estado, basado en el empleo formal, es fundamental para el financiamiento de los programas y políticas de seguridad social que permitan el desarrollo humano y el bienestar.

Desde antes de la pandemia se identifican tres narrativas, que reflejan tres maneras de encuadrar las dificultades y los retos en materia de financiamiento de la seguridad social: la de eficiencia administrativa (busca negociar la deuda estatal y mejorar la eficiencia interna de la propia Caja), la de cumplimiento estatal (busca atender la deuda estatal con la Caja), y la de actualización al mercado laboral (defiende la necesidad de adecuar el financiamiento a las nuevas dinámicas laborales). Tanto para el momento *pre-shock* como para el momento a partir del *shock*, se mantienen las mismas tres narrativas. Sin embargo, la pandemia ha conllevado cambios en el contenido de las narrativas de cumplimiento estatal y actualización de la dinámica laboral, relacionadas con los problemas de la dinámica laboral y de la reducción de mínimo por el que se aporta (BMC). Así, para el segundo momento, la narrativa de eficiencia administrativa deja de ser la principal, en razón de la coyuntura que obligó a tomar otro enfoque en las ideas que conforman esta narrativa.

Estos cambios en las narrativas pueden traer cambios en la manera de financiar la seguridad social, principalmente aquellas ideas que son desplegadas por las narrativas de responsabilidad estatal y actualización al mercado laboral. Por ejemplo, en el primer momento, para la deuda estatal los actores y actrices solamente proponían soluciones. En el segundo momento, en cambio, se llegó a contar con acciones concretas que permitían resarcir el daño patrimonial a la institución.

Situación muy similar ocurrió con el fortalecimiento de las cotizaciones, que sufrió cambios favorables para el momento a partir del *shock*.

Dada la importancia de la seguridad social para el bienestar de la población costarricense, es deseable que estas ideas permitan lograr la sostenibilidad financiera de la seguridad social en Costa Rica. De acuerdo con las narrativas examinadas, se implica el necesario cumplimiento de los aportes tripartitos y/o por parte de patronos y personas trabajadoras independientes; que el Estado salde la histórica deuda con la Caja, pero que también incentive eficientemente el empleo formal; una eficiente gestión de los recursos por parte de la Caja, y de los patronos y trabajadores independientes en mantener el pago del seguro social o, en caso de deuda, adecuar convenios de pago con la Caja.

Una investigación futura puede vincular el análisis de narrativas presentado, a los instrumentos de política implementados y sus resultados en materia de financiamiento de la seguridad social.

3. Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM

3.1. Introducción y contextualización

La protección de la vejez es uno de los pilares de la política social, junto con los servicios de salud y educación. Esta se ve reflejada principalmente en transferencias monetarias que las personas reciben cuando, debido a la vejez, la incapacidad o muerte, las personas ya no son capaces de generar ingresos propios.

En Costa Rica, el régimen de pensiones más grande y al que accede la mayoría de la población es el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS (Supen 2021). Como todo seguro de pensiones, IVM debe tener un equilibrio entre ingresos y gastos que, al referirse al largo plazo, se denomina “equilibrio actuarial”. Este equilibrio se obtiene o se pierde, a partir de la definición de cinco dimensiones (llamados “parámetros”): monto de cotización, número de cotizaciones, edad de retiro, número de cotizaciones que se usan para calcular la pensión, y monto de pensión (llamada “tasa de reemplazo” del salario). Cuando las reformas aluden a una o más de estas dimensiones, se llaman “reformas paramétricas”. Cuando se plantean cambios en el diseño del sistema, se llaman “reformas estructurales”. Además, hay elementos como el endeudamiento del Estado, que se pueden resolver sin cambios paramétricos ni estructurales; se trata de cumplir efectivamente las normas existentes.

En su diseño inicial, el IVM se estableció como un régimen de capitalización colectiva parcial. Ello quiere decir que, de todos los aportes de la población trabajadora, una pequeña parte pagaba pensiones de personas ya jubiladas, y otra iba a un fondo que obtenía rendimientos. Durante décadas, ni ese fondo ni sus intereses se tocaron. Sin embargo, recientemente, fue necesario usar los intereses del fondo y más recientemente aún, también el fondo propiamente dicho. Dicha situación representa una amenaza a la sostenibilidad del régimen IVM (Ruiz 2020). Al ocurrir esto, IVM deja de ser de capitalización colectiva para pasar a ser un fondo de “reparto” en el que los ingresos se destinan a pensiones –un cambio que amenaza su propia existencia-.

En este cambio inciden factores endógenos y exógenos al IVM. Entre los exógenos, se ha producido un cambio demográfico expresado en el aumento sostenido de población adulta mayor respecto a la población total. Ello ocurre producto del aumento de la esperanza de vida, la reducción de la mortalidad en los segmentos de 60 a 100 años, y la considerable reducción de nacimientos. Con estos cambios, cambia también la relación entre la población que trabaja de manera remunerada (llamada “población activa”) y la que no. Segundo, para el año 2019 la tasa de desempleo alcanzó el 12,4% de la población y la de informalidad era de 47% (Madrigal 2020). Entre los factores endógenos, se encuentran recurrentes denuncias de ineficiencia y hasta corrupción en el manejo de las inversiones del fondo de IVM (Araya 2017; López 2012; Arias y

Ugalde 2020). En su conjunto, estos elementos planteaban serios retos para el IVM con total independencia de la pandemia.

La sostenibilidad del IVM ha sido tema de debates técnicos y políticos desde su creación. En pleno siglo XXI el régimen IVM lleva consigo un historial de intentos de reforma de poco alcance para llegar a una sostenibilidad actuarial, lo cual compromete su futuro cercano (Picado 2017; Rodríguez 2019; Surcos Digital 2021; Chacón 2021).

En 2018, el régimen IVM vuelve al debate público en el marco de la Ley para el fortalecimiento y las finanzas públicas, cuando se decidió excluir el IVM de la regla fiscal. Posteriormente, con la llegada de la pandemia por Covid-19 y sus repercusiones, la CCSS se ve obligada a tocar las reservas del fondo de pensiones para garantizar la cobertura de los beneficios por IVM, lo que nuevamente lleva a retomar los problemas que aquejan las pensiones administradas por la CCSS.

Este capítulo analiza las ideas a favor y en contra del IVM. Este es un régimen contributivo de pensiones y de capitalización colectiva basado en la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, afronta una gran dependencia de la planilla y del envejecimiento poblacional, por lo cual trae consigo grandes retos. Además, se identifican narrativas reproducidas por los actores sociales en tres momentos de la historia reciente de Costa Rica: 1) la aprobación de la Ley 9635, *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* en 2018; 2) su implementación en 2019; y 3) la respuesta al *shock* por pandemia de Covid-19 en el periodo 2020-2021.

El *shock* afectó el financiamiento del IVM por el colapso del mercado laboral producto de las medidas de contingencia y rescate de los distintos sectores de la economía nacional. Las medidas generaron una drástica disminución de ingresos por concepto de cuotas obrero-patronales, eliminación de beneficios como la pensión adelantada o el aumento de la edad de jubilación. Esto ha generado diversos debates sobre el presente y futuro del régimen IVM como responsable de soportar las pensiones de la CCSS.

A partir de la sistematización de información recopilada de 85 entradas se identifican tres narrativas: la que se plantea cambios en las variables que definen el acceso y la definición de los montos de las pensiones; la que demanda un mejor cumplimiento administrativo de las reglas existentes; y la que demanda un cambio estructural que conlleve el reemplazo del régimen colectivo actual.

Este capítulo examina si las narrativas acerca de las necesidades y recomendaciones sobre el IVM muestran cambios o más bien continuidades a partir de la pandemia. Se presentan las consideraciones metodológicas sobre el proceso de selección de datos, el procesamiento y análisis de información sobre la seguridad de la vejez y su estudio en el régimen IVM. Seguidamente, se exponen los hallazgos encontrados durante la investigación. A partir de los hallazgos se hace un

balance sobre los cambios y las continuidades identificadas antes y después del *shock*. Finalmente se analiza si existen o no continuidades en las narrativas que giran alrededor del régimen.

3.2. Metodología

El presente trabajo analiza el período 2018-2021. A continuación, se explica el proceso de recopilación y de análisis de datos.

3.2.1. Recopilación de datos

Para el proceso de búsqueda y recopilación de información se emplea una lista de palabras clave relacionadas al IVM, a sus reformas estructurales y dos momentos a saber: 1) momento antes del *shock* que corresponde los años 2018 y 2019; y 2) la respuesta al *shock* pandémico por Covid-19, en el periodo 2020-2021.

Para la identificación de las fuentes se enlistaron las siguientes palabras: pandemia / Covid-19 / Coronavirus; Invalidez, Vejez y Muerte / IVM; Sistema de pensiones; Reforma fiscal / Crisis fiscal; Afectación / Crisis IVM; Robo / Estafa; Reforma IVM / Reforma pensiones; Trabajadores cotizantes IVM / Pensiones IVM; Caja Costarricense del Seguro Social / CCSS / Junta Directiva CCSS; y, Sindicatos + IVM / Pensiones IVM + Sindicatos.

La lógica de búsqueda se hizo del 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2021, se buscó cada una de las anteriores combinaciones de palabras clave en el motor de búsqueda de Google. Posteriormente, se hizo una lectura selectiva en busca de información referencial de textos relacionados a temas de IVM y procesos de reforma fiscal, así como respuesta a la pandemia por Covid-19.

3.2.2. Análisis de datos

A partir de la búsqueda de información, se localizan fuentes primarias correspondientes a noticias, artículos periodísticos y comunicados de prensa alusivos a las palabras de interés. Se obtiene un total de 123 entradas, donde se descartan 38 que no eran de utilidad para el análisis de narrativas. Finalmente, se contó con 85 fuentes efectivas para la investigación y análisis de narrativas.

Respecto a los momentos de estudio, el Cuadro 3.1 muestra que, del 100% de estas entradas (85), el 24,7% corresponde al momento del preámbulo al *shock* pandémico; y el restante 75,3% se concentra en el momento de respuestas al *shock* por Covid-19.

CUADRO 3.1. Cantidad de registros realizados por entradas y momentos de estudio

Momento	2016-2019	2020-2021
Entradas	21	64
Registros	156	504

Fuente: elaboración propia.

La información es trabajada mediante la identificación, primeramente, de distintos asuntos sobre el régimen IVM que pueden considerarse como problemas. En esta identificación también se recopilan referencias que presentan soluciones al régimen IVM. En este caso, se seleccionaron aquellas referencias a problemas que adicionalmente cuentan con una propuesta de solución.

Este análisis se robustece en la repitencia de registros habidos para los asuntos de problemas y soluciones. Es decir, la correlación entre los actores identificados y las narrativas, están basadas en la repitencia de los registros. Respecto a los actores es importante aclarar que, el hecho que éstos emitan criterio en un asunto -y sea evidenciado como registros-, no significará que defiendan una narrativa al no haber repitencia de registros. Una vez se identifiquen problemas y soluciones, el análisis parte en la identificación y definición de tendencias sobre los asuntos de los problemas y las soluciones. De esta manera se agrupan los registros, se señalan problemas similares sobre el régimen IVM y que, a su vez, propongan soluciones afines.

Una vez identificadas las tendencias, se definen las narrativas que contengan demandas y soluciones sobre el régimen IVM. El presente capítulo se dirige a responder si las pensiones de la CCSS que representan un pilar en la política social costarricense en términos de justicia social y redistributiva, por la naturaleza del régimen IVM; presenta cambios o rupturas en las narrativas a su alrededor, se consideran tres momentos de interés: la reforma fiscal, el *shock* pandémico y su respuesta.

3.3. Hallazgos

Se identifican tres perspectivas sobre los problemas y las soluciones a la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones IVM los cuales se desarrollan a continuación.

3.3.1. Problemas identificados

De acuerdo con la evidencia examinada, las narrativas respecto al régimen de IVM identifican tres principales problemas: de beneficios, de gestión y de diseño. Los asuntos de beneficios aluden a uno o más de los cinco criterios o parámetros que se usan para la operación de cualquier régimen de pensiones. Estos criterios son el porcentaje del salario que se cotiza; el número de cotizaciones que habilitan al retiro; la edad mínima de retiro; la cantidad de cotizaciones que se usan para estimar el monto de la pensión; y el monto de pensión como porcentaje del salario de referencia.

Las cuestiones de gestión se relacionan al funcionamiento del régimen IVM propiamente dicho. Estas ideas aluden a asuntos relacionados con la aplicación de las leyes y seguimiento de la normativa sobre el manejo del IVM y la administración de sus pensiones por la CCSS.

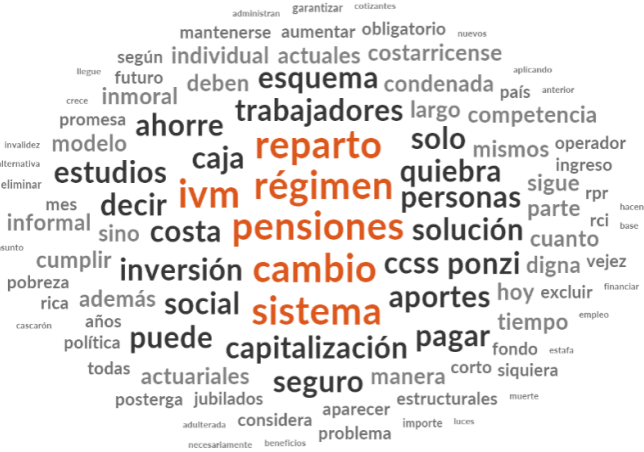
Los problemas de diseño se refieren a aspectos estructurales que organizan el fondo de ahorro, concretamente, al carácter colectivo de las pensiones administradas por la CCSS. La

generar mayores rendimientos del fondo de pensiones y así extender la vida del régimen IVM. Adicionalmente se denuncia que la reserva del fondo de pensiones ha sido utilizada con otros fines.

Existe otro problema denunciado principalmente por sectores sindicales sobre el aprovechamiento del Gobierno Central para justificarse por el no pago de la deuda debido a la reforma fiscal y la pandemia por Covid-19, lo cual parece ser más una excusa contextual que una verdadera limitante, ya que dicha deuda data de más años atrás.

La tercera tendencia de problemas alude principalmente a temas relacionadas con la organización colectiva del régimen IVM (Figura 3.4). Las palabras reiteradas son quiebra, trabajadores, capitalización, inversión, aportes, ahorrar, seguro e individual. El común denominador de estos problemas es la incapacidad que tiene el IVM como régimen, considerado “de reparto” (54 registros), el cual afecta a las personas que cotizan hoy en día y que en el futuro no tienen garantía alguna de disfrutar su pensión.

FIGURA 3.4. Nube de palabras de tendencia 3



Fuente: elaboración propia.

Los aportes que hacen los trabajadores al fondo de pensiones no son para su eventual jubilación, si no para pagar la jubilación de otros y ello constituye un problema para el régimen IVM al depender de una combinación de las contribuciones que dan los trabajadores, patronos y el Estado, también cuestionadas por ser impositivas.

3.3.2. Soluciones identificadas

La Figura 3.5 muestra la distribución de registros entre los tres tipos de soluciones identificadas, a saber: de ajuste de parámetros del régimen IVM, de mejoras en la eficiencia en la administración de las pensiones, y de individualización del ahorro para la protección de la vejez.

El ajuste a los parámetros del régimen IVM comprenden las propuestas, acuerdos o acciones relativas a los parámetros de cálculo de las pensiones, sea en términos de contribuciones y/o de acceso y suficiencia de los beneficios (61 referencias). Concretamente, se proponen reformas puntuales al régimen, que pueden mejorar su sostenibilidad actuarial – es decir, la relación de largo plazo entre ingresos y gastos–. El aumento de la edad de retiro, incrementar el porcentaje de contribución por trabajadores-patronos-Estado y la reducción de beneficios son algunas de las soluciones propuestas para resolver la forma de contribuir al ingreso de recursos para el régimen, así como “aminorar” el impacto al IVM que representan los beneficios de los trabajadores como lo son las pensiones y las condiciones para su goce (A.3.3.2.6, A.3.3.2.7, A.3.3.2.18, A.3.3.2.24).

Las soluciones asociadas a la eficiencia en la administración de las pensiones aluden a mantener y fortalecer el régimen IVM mediante el apego a la ley y el cumplimiento normativo existente para la gestión del fondo de pensiones de la CCSS. Al ser un régimen de capitalización colectiva, se apela a la corresponsabilidad de las partes para dar continuidad y fortalecer al régimen como un bien colectivo.

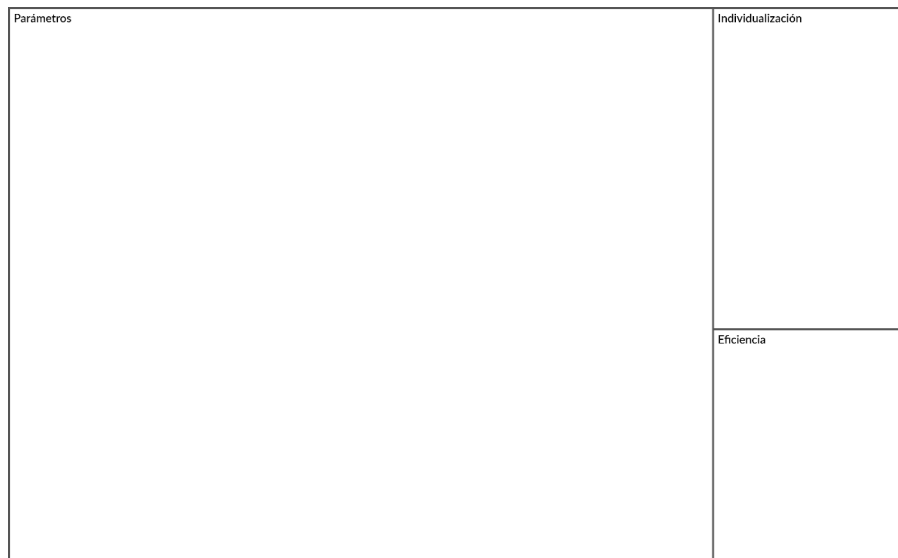
Entre las medidas de fortalecimiento administrativo, tanto desde el gobierno central y desde la parte patronal, se proponía flexibilizar las cargas para los patronos con el fin de estimular la economía y generar mayor empleo y aportes al régimen IVM (A.3.3.2.48, A.3.3.2.49). Ejemplo de esta idea es la reducción de la Base Mínima Contributiva para los patronos del 75%; en 2020 como medida para afrontar la pandemia. También se plantea contar con nuevas fuentes y formas de financiamiento que eleven los aportes actuales y garanticen un futuro a largo plazo.

Además, se aborda el pago de la deuda del Estado a la CCSS (9 referencias) como una alternativa a aumentar los costos a una o más de las tres partes (trabajadores, patronos, Estado) que sostienen la seguridad social. Se propone fortalecer a la CCSS para que tenga capacidad de cobro de la deuda, además de flexibilizar la forma en cómo debe pagarse esta deuda con el fin de no afectar a las partes. Solo posteriormente, se plantea, que cabe abordar nuevas formas de cálculo en la cotización.

La individualización del ahorro para la protección de la vejez aboga por sustituir el régimen IVM de un sistema de capitalización colectiva a uno de capitalización individual que garantice que cada persona responda por su propia pensión a lo largo del tiempo en que cotiza (8 referencias). Es importante aclarar que Costa Rica ya cuenta con fondos de ahorro individual que son complementarios al régimen de IVM. Esta narrativa, sin embargo, plantea eliminar el IVM y que el ahorro individual se convierta en el pilar del régimen de pensiones. Esta propuesta se basa en establecer un sistema de capitalización individual, mediante el cual la persona que trabaja cotiza en un fondo que genera rendimientos a lo largo del tiempo y son disfrutados por la misma persona trabajadora.

La Figura 3.5 muestra que la visión paramétrica concentra varios registros que apuestan por las reformas como la solución inmediata para la situación del régimen IVM.

FIGURA 3.5. Jerarquía de categorías de Solución según los registros por entrada



Fuente: elaboración propia.

3.3.3. Narrativas

El Cuadro 3.2 presenta la relación entre los problemas y soluciones identificados. El análisis permite identificar tres narrativas en torno al manejo del régimen IVM administrado por la CCSS. El problema de beneficios y la propuesta de parámetros conforman la narrativa paramétrica. Los problemas de gestión y la solución sobre eficiencia administrativa convergen en la narrativa administrativa. Finalmente, los problemas de diseño del régimen IVM y la propuesta de individualización de protección de la vejez convergen en la narrativa estructural.

CUADRO 3.2. Narrativas identificadas

		Soluciones		
P ro bl e m as		Parámetros	Eficiencia	Individualización
	Beneficios	Paramétrica	0	0
	Gestión	0	Administrativa	0
	Diseño	0	0	Estructural

Fuente: elaboración propia.

3.3.3.1. Narrativa paramétrica

Existe un extenso dominio del espacio público y los debates sobre los principales problemas que afrontan las pensiones de la CCSS. En los debates sobre el régimen IVM, su funcionamiento y su futuro, esta narrativa resulta dominante (Figuras 3.1 y 3.5).

Esta narrativa proyecta una imagen de urgencia y de necesidad de tomar decisiones que se orienten a dar continuidad al régimen de IVM. Esto consiste en reformar alguno de los parámetros de cálculo que posibiliten mejorar el sistema y dar su continuidad. Por ejemplo, decía Ubaldo Carrillo director de Pensiones CCSS, “Si esa relación (cotizantes-pensionados) baja a menos de 6, tenemos un serio problema” (A.3.3.2.8).

Esta narrativa basa el perfilamiento de los problemas de las pensiones de la CCSS en ideas de urgencia, fatalidad de la sostenibilidad financiera del régimen IVM si no se reforma, el inevitable envejecimiento poblacional y la necesidad de contar con personas trabajadoras cotizantes que aporten a la relación cotizantes-pensionados. Adicionalmente, refuerza en estos problemas, su argumento de reformar como medida preventiva y prolongar el régimen IVM.

La insolvencia de la CCSS y la inseguridad social de la vejez se presentan como el principal problema de esta narrativa. Las causas son varias, pero se centra la atención en la relación cotizante-pensionado y su posible ruptura debido a la inversión de la pirámide poblacional y en el poco margen financiero para garantizar los beneficios, como lo es la pensión.

En palabras de José Manuel Arias, Exgerente de Pensiones CCSS “Cuando las cotizaciones ya no alcancen para pagar las pensiones y se tengan que usar los intereses de las reservas, cuando estos ya no alcancen, se tendrán que utilizar las reservas, las cuales [...] no alcanzarían para mucho tiempo” (A.3.3.2.50).

En palabras de Álvaro Ramos, Superintendente de Pensiones, “En el IVM de la Caja, está a punto de romperse la proporción de cantidad de trabajadores activos por pensionado, fórmula que hace sostenibles los sistemas de jubilación. Para el año 2030, solo habrá 3,9 cotizantes por cada pensionado, con el gran inconveniente de que el mínimo requerido para sostener cada jubilación es de seis trabajadores, como ocurre en la actualidad” (A.3.3.2.6).

Otro elemento de importancia es el momento del *shock* pandémico y su afectación en el ingreso de recursos para las pensiones del IVM. Debido a la pandemia, muchas empresas se vieron obligadas a cerrar o transformaron su forma de trabajar, lo cual ha generado una gran cantidad de personas sin empleo y sin la capacidad de cotizar y brindar nuevos recursos al régimen. La pandemia acrecentó la necesidad de reformar el régimen IVM al verse seriamente limitado por sus pocos recursos y ahora por los ingresos afectados por la pandemia.

El siguiente Cuadro 3.3 evidencia que los actores que representan la Caja Costarricense del Seguro Social (54) y la Superintendencia de Pensiones (8), presentan una mayor cantidad de registros, cuyos problemas resultan similares.

CUADRO 3.3 Actores identificados en narrativa de parámetros de cálculo

Actores	# Referencias
Caja Costarricense Seguro Social	54
Superintendencia de Pensiones	8
Organismos Internacionales	4
Gobierno Central	3
Particulares	2
UCCAEP	1
Sector Sindical	1

Fuente: elaboración propia.

3.3.3.2. Narrativa administrativa

Esta narrativa denuncia que la reserva del fondo de pensiones ha sido utilizada – de manera ilegal - para fines distintos al de proteger las pensiones de las personas aseguradas. Las pensiones de la CCSS se defienden en tanto base de la seguridad social costarricense y se denuncian problemas históricos que han causado un debilitamiento intencional del régimen de IVM. Este debilitamiento, a su vez, beneficia a otros actores sociales como el sector patronal mediante la reducción de sus aportes de cotización y la eliminación de beneficios en las pensiones (A.3.3.2.51, A.3.3.2.52).

Esta narrativa es promovida por un bloque de actores variopinto, cuyos intereses no son compartidos, pero convergen en que varios de los problemas identificados en el régimen IVM se vinculan a una mala gestión administrativa producto del incumplimiento de la ley por negligencia, intereses, o incapacidad (A.3.3.2.31). El Cuadro 3.4 muestra que el actor más prominente en esta narrativa es el sindical.

CUADRO 3.4 Actores identificados en los registros de problema de ineficiencia administrativa

Actores	# Referencias
Sector Sindical	16
JD_CCSS	5
Rodrigo Arias Exjefe Dto. Actuarial CCSS	3
Jaime Barrantes Gerente Pensiones CCSS	2
Juan Carlos Duran Castro SIFUPCR	2
Edgar Robles	1
Eugenia Salazar Abogada Defensa derechos mujeres	1
Defensoría de los Habitantes	1

Fuente: elaboración propia.

El actor sindical identifica con mayor distinción el problema de la deuda del gobierno de Costa Rica con la CCSS respecto al seguro de salud y su aporte a la cotización del régimen IVM. Esta deuda representa un daño grave al funcionamiento del régimen IVM y limita los beneficios de las personas mayores en su vejez. Por ejemplo “A esto se suma la enorme deuda del gobierno con la CCSS que asciende a los ϕ 1.67 billones, es decir, más del doble del hueco que la pandemia le podría provocar” afirman los grupos sindicales. (A.3.3.2.51).

El hecho de que no se logre saldar la deuda del gobierno con la CCSS, supone una falta de compromiso del gobierno central con la seguridad de la vejez costarricense. La narrativa de ineficiencia administrativa expone que la situación riesgosa del régimen IVM se da por el poco cumplimiento del Estado en dar su aporte a un régimen de pensiones que depende grandemente del aporte de patronos-trabajadores-Estado.

Adicionalmente, se evidencia que el *shock* pandémico no afecta la narrativa de la ineficiencia administrativa como problema, aunque sí da lugar a denunciar la existencia de intereses que buscan debilitar al régimen IVM. Así, para esta narrativa, la pandemia se utilizó para reforzar la urgencia de reformas favorables a esos intereses. Es decir, la narrativa administrativa confronta a la narrativa paramétrica por el uso instrumental de la pandemia a favor de intereses particulares.

En palabras atribuidas a grupos sindicales “Es nefasto que en plena pandemia la Caja venga a sacarse de la manga una reforma de pensiones que afecta a todos los costarricenses que trabajan en este país. No hay motivo justificado, en momentos de una crisis tan profunda y de confrontación, para que la Caja se venga a aprovechar y a decir que hay que hacer una reforma a las pensiones” (A.3.3.2.23).

La idea de precarizar las pensiones y los beneficios de la población trabajadora está presente en esta narrativa y centra el debate principalmente en defender las garantías laborales que han gozado los empleados, específicamente los públicos. Adicionalmente, se presenta una idea más conciliadora sobre el régimen IVM y propone cumplir con las responsabilidades asumidas con anterioridad, sin que ello implique nuevas responsabilidades.

3.3.3.3. Narrativa estructural

Dado que el IVM es un régimen de capitalización colectiva parcial, estas críticas tienen que ver con problemas de los fondos colectivos.

Esta narrativa expone las carencias y debilidades que presenta el IVM. Su aversión hacia la gestión de las pensiones de la CCSS se manifiesta en ideas simples, pero claras: es necesario cambiar el diseño del régimen IVM y repensar el sistema de reparto. Expone la necesidad de eliminar el régimen IVM y transformar el modelo a uno que garantice, a la persona que trabaja, que su aporte es capitalizado a futuro y disfrutado en su vejez.

Se han realizado 24 registros sobre el mal diseño del régimen en 13 entradas analizadas. De estos registros, existe una incidencia en presentar los problemas del IVM como problemas en el diseño o en la forma en cómo está configurado el régimen.

El Cuadro 3.5 presenta los actores que cuentan con registros respecto a los temas de mal diseño del régimen. Nótese que los registros se concentran en los actores Eliécer Feinzag y José Joaquín Fernández, quienes han participado durante gran parte del periodo de estudio y quienes participan activamente en el posicionamiento de los problemas desde esta narrativa.

CUADRO 3.5. Actores identificados en narrativa de mal diseño del régimen

Actor	# Referencias
José Joaquín Fernández Mont Pelerin Society	6
Eliécer Feinzag	5
Álvaro Ramos Ch. Superintendente de Pensiones (2015-2020)	1
Defensoría de los Habitantes	1

José Manuel Arias Exgerente de Pensiones	1
Juan Carlos Duran Castro (Sifuper)	1
Juan Carlos Hidalgo PUSC	1
Rodrigo Arias Exjefe Dto. Actuarial CCSS	1

Fuente: elaboración propia.

Las ideas que sustentan esta narrativa señalan el carácter “de reparto” que presenta el régimen IVM, la insostenibilidad del régimen IVM a largo plazo, ante el envejecimiento poblacional y la respectiva reducción de la tasa de cotización del régimen, y la afirmación de que el régimen IVM es una política intergeneracional de pobreza al no garantizar una jubilación a las personas trabajadoras actuales, pero sí sostener aquellas pensionadas actualmente.

Por otra parte, en este tipo de asuntos se espera un cambio radical del sistema de pensiones y exponen al régimen IVM al cual califican “de reparto” y como parte de un “esquema piramidal” donde se aprovechan unos de otros.

El vocero político principal de esta narrativa, Eliécer Feinzag, señalaba que “además de ser una estafa, el régimen de reparto es una política de creación intergeneracional de pobreza. Quitamos recursos hoy a los trabajadores para garantizar una pensión digna a los jubilados existentes, a cambio de sumir en la pobreza a esos mismos trabajadores cuando les llegue el momento de pensionarse” (A.3.3.2.2).

Otro exponente de esta narrativa, José Joaquín Fernández, miembro de la Mont Pelerin Society, exasesor legislativo por el partido Movimiento Libertario (1999-2001), defensor y exponente de las ideas liberales en el país, señalaba que “El IVM es un régimen de reparto con todas las desventajas de este sistema. Además, los estudios actuariales del mismo gobierno anuncian la eventual quiebra de este régimen y no hay manera de rescatarlo. ¿Cómo es posible que una persona que esté cotizando para el régimen de IVM pueda llegar a quedarse sin pensión en un futuro cercano? ¿Qué habrá hecho la CCSS con los dineros que le fueron extraídos coercitivamente al trabajador?” (A.3.3.2.53).

Para esta narrativa, el problema fundamental del IVM es su diseño, o sea, la estructura de financiamiento versus los beneficios que promete. Como lo señaló Édgar Robles Cordero, experto vinculado a la Academia de Centroamérica, “El IVM tiene efectos negativos sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico, el empleo y la informalidad. Esto se debe en parte a la falta de conocimiento de cómo se genera la pensión que se recibirá, lo que lleva al ofrecimiento de beneficios generosos que hacen el sistema insostenible” (A.3.1.2.20).

3.3.4. Cambios y continuidades antes y después del *shock*

El Cuadro 3.6 examina cambios y continuidades en las narrativas a partir de los problemas e ideas anteriormente identificados. La evidencia indica cambios solamente en la narrativa administrativa, concretamente, favorece a patronos y al empresariado. En el marco de la pandemia, el Estado se excusa y no cancela su deuda, reduce la Base Mínima Contributiva y flexibiliza las condiciones a los patronos como apoyo para superar la pandemia.

CUADRO 3.6. Problemas según narrativas antes y después del *shock* pandémico

Narrativa paramétrica		
Problema	Antes	Después
El envejecimiento poblacional afectación a la relación cotizantes-pensionados.	Sí	Sí
¿Reto de? sostenibilidad actuarial del régimen IVM.	Sí	Sí
Alta tasa de cotización afecta a patronos para poder contratar mayor personal de manera formal.	Sí	Sí
La fragmentación del sistema de pensiones debilita el régimen IVM.	Sí	Sí
La pensión anticipada es una fuga de recursos.	Sí	Sí
Ante la pandemia se ha incurrido a utilizar la reserva, lo que representa una seria amenaza a la sostenibilidad.	Sí	Sí
Narrativa administrativa		
Problema	Antes	Después
Existencia de proyectos de ley dirigidos a precarizar los empleados públicos, población pensionada y pequeños y medianas empresas.	Sí	Sí
Amenaza latente de reducción o eliminación de beneficios de las pensiones, como el alza de cuotas, así como la eliminación del retiro anticipado o la elevación de la edad de retiro.	Sí	Sí
Reducción de base contributiva y flexibilización de condiciones a patronos para generar mayor empleo.	No	Sí
Le deuda histórica del Gobierno con la CCSS y con el régimen IVM.	Sí	Sí
La instrumentalización de la reforma fiscal y la pandemia por Covid-19 para evitar el pago de la deuda, así como la flexibilización de condiciones para apoyar al empresariado.	No	Sí
Narrativa estructural		
Problema	Antes	Después
Los aportes que hacen los trabajadores al fondo de pensiones no son para su eventual jubilación, si no para pagar la jubilación de otros.	Sí	Sí

No existe garantía en que se cuente con la pensión en el momento de la vejez. No hay seguridad en el disfrute de la vejez y ello genera preocupación.	Sí	Sí
El régimen IVM se encuentra en quiebra y no hay manera de poderlo rescatar.	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

El *shock* como argumento refuerza las ideas de urgencia y de reforma al régimen IVM. La narrativa administrativa denuncia estos dos problemas, aunque esto no afecta la dominancia de la narrativa de parámetros de cálculo.

El Cuadro 3.7 examina cambios y continuidades respecto a las soluciones identificadas y muestra que las narrativas se mantienen sin cambios significativos. Sin embargo, en el momento postpandemia, la narrativa paramétrica se expresa en reformas al régimen IVM mediante el aumento en las tasas de cotización, el aumento de la edad de retiro, y modificaciones en el beneficio. Precisamente estas transformaciones reflejan el carácter dominante de esta narrativa frente a las restantes dos.

CUADRO 3.7. Ideas antes y después del *shock* pandémico según soluciones

Parámetros del cálculo		
Solución	Antes	Después
Reforma al régimen IVM en la edad del retiro de la pensión, tasa de cotización y la reforma a los beneficios.	Sí	Sí
Aumento en tasa de cotización.	Sí	Sí
Narrativa de ineficiencia administrativa		
Solución	Antes	Después
Pago de la deuda con la CCSS por parte del Gobierno Central de Costa Rica.	No	No
Atención a la elusión y evasión del pago de la deuda con la CCSS.	No	No
Narrativa estructural		
Solución	Antes	Después
Sustituir el régimen IVM por un régimen de capitalización individual.	No	No
Centrar en la responsabilidad individual el futuro de la pensión por vejez.	No	No

Fuente: elaboración propia.

En el balance, la evidencia muestra la continuidad de las tres narrativas, en sus ideas y sus argumentos, independientemente del *shock* pandémico. A la vez el *shock* pandémico fortaleció la capacidad de acción de la narrativa frente a las restantes dos.

3.4. Conclusiones e implicaciones

El análisis empírico evidenció tres narrativas entorno al régimen de IVM. La narrativa que gira en torno a la definición de los parámetros de cálculo de las pensiones del régimen fue la que concentró la mayor cantidad de registros y puede por ello considerarse la dominante -antes y después del *shock*- en el debate público y en las reformas recientes introducidas al régimen. La participación de actores sociales se da, en su mayoría, en el campo actuarial o de política institucional, específicamente de la CCSS o de la Supen, toma en cuenta estos perfiles de actores y sus ideas con mayor margen de acción.

La evidencia mostró además que la pandemia no introdujo cambios significativos en la presencia y predominio de narrativas. Lo que provocó el *shock* pandémico fue la posibilidad de reforzar la narrativa paramétrica en tanto permitió fundamentar la urgencia de realizar ajustes al régimen en el contexto de una contracción violenta de los ingresos del fondo como reflejo del colapso del mercado laboral. Más concretamente, la pandemia permitió fundamentar un tipo específico de ajustes en los parámetros de cálculos: unos que ampliaran ingresos y redujeran los gastos.

4. Transferencias monetarias no contributivas: narrativas de austeridad y fugaz apoyo a la expansión estatal

4.1. Introducción y contextualización

Al igual que en el resto del mundo, las medidas de distanciamiento social necesarias para enfrentar la pandemia provocada por el Covid-19 a partir de marzo de 2020, paralizó buena parte del tejido productivo y del mercado laboral del país. Dado que la mayor parte de los hogares viven de ingresos procedentes del trabajo, ello significó una pérdida parcial o total de los ingresos de buena parte de la población.

El Estado de la Nación estima que 729,529 personas se vieron directamente afectadas en materia laboral, sea porque perdieron su trabajo o porque perdieron parcial o totalmente sus ingresos. En este contexto, el gobierno puso en marcha un programa de transferencias monetarias de emergencia, llamado Bono Proteger (Informe del Estado de la Nación 2021). Este bono brindó tres desembolsos de 125.000 (bono completo) o 62.500 colones (bono parcial) las condiciones laborales que se vieron afectadas por las medidas sanitarias (Poder Ejecutivo 2020).

El objetivo principal fue dotar a las personas de un ingreso básico para apoyar a las personas de forma temporal en la satisfacción de las necesidades básicas, principalmente alimentarias, frente los cambios económicos y sociales causados por la emergencia nacional (Ministerio de Trabajo 2020).

El Bono Proteger fue parte de un conjunto de programas implementados en América Latina durante 2020 que se diferenciaron de las transferencias previas a la pandemia, condicionadas a la permanencia en el sistema educativo y/o a los chequeos de salud (Banco Mundial 2009; Blofield, Giambruno y Filgueira 2020; Cepal 2020). En este caso, las transferencias solo requerían que la persona beneficiara se encontrara afectada laboralmente a consecuencia del estado de emergencia provocada por el Covid-19 (Poder Ejecutivo 2020).

La necesidad de llevar a cabo medidas de emergencia tuvo lugar en un momento en cual el país se encontraba implementando la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* aprobada en 2018 y vigente desde 2019 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2018). Mediante ese instrumento el Estado ejecutaba medidas de contención del gasto público y una regla fiscal que tenía como objetivo ayudar a la economía y a equilibrar las finanzas públicas y dar mayor sostenibilidad a la deuda pública (Conejo Fernández y Cardoza Rodríguez 2020).

Al iniciarse la pandemia, el ajuste del gasto público sin una simultánea expansión de los puestos de trabajo y de los ingresos, provocó que la desaceleración en el financiamiento de la inversión social afectara áreas claves del país y que se volviera aún más regresiva (Estado de la Nación 2019). Esta situación tuvo consecuencias negativas para las condiciones de vida y el trabajo de la población en el país (Estado de la Nación 2019).

Este capítulo analiza la narrativa de reducción del gasto público social que dominaba en el momento previo al inicio de la pandemia, por un lado, y la narrativa de necesidad de expansión de la inversión social mediante medidas de emergencia como, concretamente, el Bono Proteger, al iniciar la pandemia.

A continuación, se realiza una descripción de la metodología de análisis utilizada para el desarrollo de la presente investigación.

4.2. Metodología

El análisis se enfoca en un periodo de tres años, de 2018 a 2020. A continuación, se describe la obtención de los datos seguida de una explicación sobre su sistematización y análisis.

4.2.1. Recopilación de datos

Para los años 2018 y 2019 se consideraron los informes del Programa Estado la Nación (2019- 2020) y la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (Ley No. 9635), específicamente la regla fiscal. Para el 2020 se trabajó con fuentes primarias consistentes en documentos oficiales relacionados con el Bono Proteger. Los registros corresponden al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, y a la Contraloría General de la República. En el caso del Poder Ejecutivo se consideraron comunicados de prensa e informes oficiales. En cuanto a la Asamblea Legislativa, se analizaron los informes relativos a la ley de creación e implementación del Bono Proteger y los debates relativos a las decisiones presupuestarias relacionadas con el mismo Bono. Ello implicó relevar a diputados de oposición de distintos partidos políticos como Franggi Nicolás (Partido Liberación Nacional), Jonathan Prendas (Partido Nueva República), Ivonne Acuña (Restauración Nacional), Xiomara Rodríguez (Restauración Nacional) y otros miembros de sus bancadas.

La recopilación de información relativa a la Contraloría General de la República se basó en los informes de desempeño del gobierno en cuanto al Bono Proteger.

Para identificar los registros relevantes al momento a partir del inicio del *shock*, se utilizaron inicialmente como palabras clave: Bono Proteger; IMAS, MTSS. A partir de ello, se profundizó agregando otras como “presupuesto”, “TNC”, “transferencias monetarias”, “estado” AND “transferencias”, “IMAS”.

Pese a que se consideran los actores privados relevantes en el proceso de toma de decisiones, se toma la decisión de realizar un mayor énfasis en los actores del sector público. La búsqueda se amplió a jerarcas protagonistas del diseño e implementación del Bono Proteger desde el Poder Ejecutivo: el presidente de la República, Carlos Alvarado; Geanina Dinarte, ministra de Trabajo y Seguridad Social; Juan Luis Bermúdez, presidente del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); y Elián Villegas, ministro de Hacienda. Además, se incluyó a la Contraloría General de la República (CGR) y más concretamente, a la contralora, Marta Acosta.

En la sección de anexos, se encuentra el respaldado el procesamiento de los datos obtenidos en el proceso de investigación (véase págs. 205 a 210).

4.2.2. Análisis de datos

Las fechas de las fuentes se organizaron en orden cronológico para identificar las narrativas del registro más antiguo al más reciente.

La codificación comprendió problemas, soluciones, actores, arquitectura y otros elementos primordiales para la identificación de las narrativas (Cuadro 4.1). La categorización de los mismos fue llevada a cabo a partir de la literatura examinada para el presente capítulo. En cuanto a los códigos, estos son identificados a partir de componentes de la narrativa y sucesos primordiales en torno a las transferencias monetarias.

CUADRO 4.1. Guía de códigos

Categorías	Códigos
Problema	Crisis Fiscal
	Crisis Social
	Desempeño del gobierno
Solución	Ajuste fiscal
	Compensación fiscal
Actores	Poder Ejecutivo (como tal y actores individuales principales: presidente de la república, ministra de trabajo, ministro de desarrollo humano, ministro de hacienda y presidente ejecutivo del IMAS.)
	Oposición legislativa
	Oficialismo legislativo
	Contraloría General de la República (y contralora como actora individual)

Fuente: elaboración propia.

4.3. Hallazgos

A continuación, se identifican las ideas predominantes en dos momentos: previo al *shock* y a partir del inicio del *shock*. Para ello se presentan los problemas identificados, las soluciones propuestas, y las narrativas a las cuales dio lugar la combinación de ambos asuntos.

Durante 2018 y 2019, predomina una narrativa de austeridad expresada en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que se refleja en la necesidad de reducir la inversión pública en general y social en particular.

La narrativa de austeridad se ve representada, por ejemplo, por la necesidad imperiosa de promover medidas que pueden prevalecer sobre la conveniencia de expandir la acción estatal. Aunque la austeridad no sea un concepto bien definido, en términos empíricos, la noción de la austeridad se va a referir de forma consistente a los recortes en el gasto público para obtener una reducción del déficit fiscal (Artavia, Solano y Campos 2022).

Entre abril 2020 y junio 2020, se identifica una narrativa de expansión de la inversión social expresada en una nueva transferencia temporal y de emergencia, el Bono Proteger. Esta narrativa de expansión de la inversión social fue transitoriamente acompañada por el conjunto del espectro político. Como se muestra seguidamente, la narrativa de expansión fue prontamente reemplazada por otra que combinaba el mal desempeño del gobierno en la implementación del Bono Proteger con una recuperación de la narrativa de austeridad precedente del inicio del *shock*.

4.3.1. Previo del *shock* pandémico

El momento previo al *shock* pandémico se caracterizó por un país que se encontraba en una deteriorada situación fiscal que obedece a los problemas estructurales de las finanzas públicas. En donde la historia muestra un déficit fiscal que persistió durante las últimas tres décadas, el cual se agudizó aún más en los últimos años (2012-2018). El 2018 no fue solo un mal año en cuanto a materia económica y social, sino también fue un año durante el cual este reto debió enfrentarse con un mandato político presidencial débil por parte del presidente Carlos Alvarado. En 2018, el país se encontraba con una situación fiscal comprometida y se avocaba a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (específicamente conocida como reforma fiscal). Esa ley se aprobó en diciembre de 2018 con el objetivo de atender el desbalance entre ingresos y gastos (Estado de la Nación 2019).

La presente ley contaba con el objetivo de finalizar la propuesta del fortalecimiento de la hacienda pública y buscaba establecer reglas de gestión en las finanzas públicas, con el propósito de lograr que la política presupuestaria pudiera garantizar la sostenibilidad fiscal (Asamblea Legislativa 2018).

Al momento, la narrativa predominante era la narrativa de austeridad, la cual se expresa a partir de las ideas de aprobación de leyes de austeridad fiscal.

4.3.1.1. Problemas

El momento previo al inicio del *shock* producido por la pandemia, se caracteriza por la identificación del problema de la crisis fiscal en la que se encontraba el país.

CUADRO 4.2. Momento pre-*shock*: tipo de problema identificado según actores

	Crisis Fiscal
Oficialismo legislativo	12
Oposición legislativa	12
CGR	0
Poder Ejecutivo	12

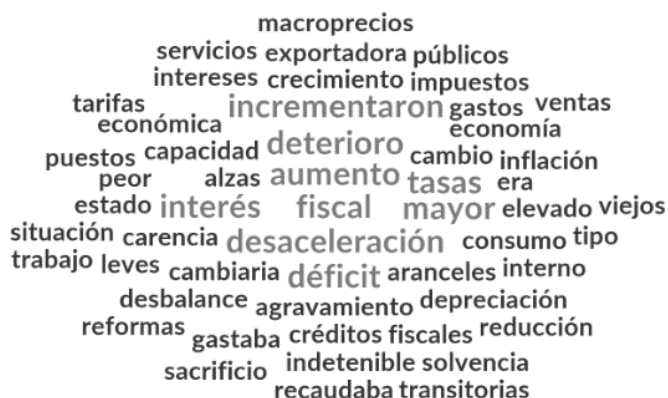
Fuente: elaboración propia.

Esto queda evidenciado en el Cuadro 4.2, mismo que expone que el oficialismo y la oposición legislativa, al igual que el Poder Ejecutivo, concuerdan con la problemática anteriormente plantada. Este permite identificar mediante el ingreso de doce (12) registros por cada actor en donde se continúa enfatizando la necesidad de la aprobación de una normativa fiscal que enfrente la deteriorada situación del país en este aspecto.

La falta de planificación de las necesidades de financiamiento tanto por parte del Poder Legislativo como Ejecutivo (periodo 2018 y transición 2019), provocaron mayores costos, lo cual aumentó el costo del crédito para los hogares y las empresas. Es decir, se evidencia un deterioro significativo y el déficit fiscal en el país continuó en aumento.

La Figura 4.1. muestra que las palabras que más se repiten en este momento previo al inicio del *shock* eran “aumento”, “fiscal”, “desaceleración”, “tasa” y “déficit”.

FIGURA 4.1. Nube de frecuencias de palabras de la crisis fiscal



Fuente: elaboración propia.

4.3.1.2. Soluciones

La solución principal que se planteó para enfrentar la crisis fiscal fue el ajuste de las finanzas públicas por medio de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (Ley No. 9635) (Asamblea Legislativa 2018). La regla fiscal es el instrumento que cuenta con el objetivo de ayudar a las economías a equilibrar las finanzas públicas y brindar una mayor sostenibilidad a la deuda pública. Ante el deterioro de las finanzas públicas en el país, esta nueva ley, y en particular la regla fiscal, cuenta con el objetivo de apoyar la consolidación fiscal y conseguir la sostenibilidad de la deuda pública (Conejo Fernández y Cardoza Rodríguez 2020).

CUADRO 4.3. Momento pre-*shock*: tipo de solución identificada según actores

	Ajuste Fiscal
Oficialismo legislativo	7
Oposición legislativa	7
CGR	0
Poder Ejecutivo	7

Fuente: elaboración propia.

La aprobación de la reforma fiscal se realizó con el apoyo de las tres fracciones más grandes del Congreso (PLN, PUSC y PAC) y el mismo Poder Ejecutivo. A causa del agravamiento de la

situación fiscal en el país a finales del 2017 e inicios del 2018, el congreso aprobó el uso del mecanismo expedito de consideración de proyectos de ley (Estado de la Nación 2019).

4.3.1.3. Narrativas

Para este primer momento, se identifica el predominio de una narrativa de austeridad. Esta se expresa en las ideas de aprobación de leyes de consolidación fiscal como respuesta a la condición de insolvencia en las finanzas públicas. Según el Programa Estado de la Nación (2019-2020), los recortes planteados en la *Ley de Financiamiento Público* se realizaron para obtener una reducción de la crisis fiscal del país, específicamente a partir de la regla fiscal (Estado de la Nación 2020).

Como aspecto distintivo, resalta la discusión en torno a la retracción de la inversión social en el país. Si bien entre el 2018 y 2019 se realizó un esfuerzo por expandir la inversión pública en el país, ello ocurrió en el contexto de la regla fiscal, que en ese aumento se asentó sobre bases insostenibles.

La estabilidad sin reactivación económica no eliminó la vulnerabilidad del financiamiento de la política social, es decir, causó que la desaceleración en el financiamiento de la inversión social afectara áreas claves y se convirtiera en regresiva. Este comportamiento se va a reflejar en una contracción significativa de las inversiones más progresivas y enfocadas para la atención de la pobreza, como la inversión educativa. Esta situación tuvo consecuencias significativas para las condiciones de vida y el trabajo de la población costarricense (Estado de la Nación 2019).

A partir del informe del PEN (2019-2020) fue posible identificar esta narrativa, específicamente en el señalamiento de un aumento en la informalidad y en el subempleo. Por ejemplo, se documenta allí un aumento en las “zonas grises” con trabajadores, específicamente los autónomos, que se encuentran en una desprotección legal (Estado de la Nación 2019).

El instrumento de regla fiscal va a ser un reflejo de la visión que los gobiernos tienen acerca del papel del Estado, en este caso específicamente respecto al bienestar de la población. Dicha regla se define en función del porcentaje del PIB que representa la deuda del gobierno central, aunque se aplica a instituciones que no se encuentran en el gobierno central. Por ejemplo, aplica a entidades como el Seguro de Enfermedad y Maternidad, el cual se financia con fondos propios y no con el presupuesto del gobierno central.

Asimismo, la regla fiscal tal como se aprobó en Costa Rica no hace una distinción entre programas sociales que se requieren aumentar en momentos de contracción económica. Ello se evidencia en la provisión legal que indica que “(...) el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias” (A.3.4.3.44).

A la vez, la regla fiscal elimina destinos específicos, entre ellos una de las dos fuentes de financiamiento del Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (Fodesaf). En el 2017 estos recursos equivalieron a 251.551 millones de colones, el 41% de los ingresos reales de dicho fondo ese año (Martínez Franzoni 2018). Concretamente, se elimina de la Ley de Fodesaf de la obligación por parte del Ministerio de Hacienda de presupuestar y trasladar al ente el equivalente a 593,000 salarios base (Martínez Franzoni 2018).

Al combinar problemas y soluciones se identifica una narrativa dominante resumida en el Cuadro 4.4 como de austeridad:

CUADRO 4.4. Esquema de la narrativa de austeridad

Problema	Soluciones		Narrativa resultante
	Ajuste fiscal	Compensación social	
Crisis Fiscal	✓	✗	Austeridad

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 4.4, se logra evidenciar que, a partir del problema de crisis fiscal, surge como solución el ajuste fiscal por medio de la aprobación y aplicación de la regla fiscal, que como resultado da origen a una narrativa de austeridad.

4.3.2. A partir del inicio del *shock* pandémico

El mundo se encontraba en medio de una incertidumbre desde marzo del año 2020, en donde políticos andaban detrás de una solución y respuesta ante la crisis provocada por el Covid-19. El impacto en la economía y las medidas requeridas para la contención de la propagación causó una disminución de la actividad económica y social del país, a raíz del confinamiento de la movilidad de las personas y la paralización de las actividades económicas de sectores cruciales que generan ingresos y crecimiento (Ministerio de Trabajo 2020). La flexibilización con los altos riesgos de contagio que conlleva reflejaba la urgencia por recuperar el trabajo y los ingresos necesarios para la supervivencia de las familias, así como la presión de los sectores productivos para la recuperación de las inversiones, los recursos y los patrimonios que conforman el sustento de los trabajadores en los sectores tanto formales como informales (Rubio et al. 2020).

En el contexto nacional, desde antes de la crisis provocada por el virus, persistían desafíos en el mercado laboral, los cuales se agudizaron por la emergencia sanitaria, debido a la tasa de desempleo previa al impacto de la pandemia (12,4% de la fuerza laboral). Lo cual, según el Ministerio de Trabajo (2020), “esto refleja tanto un componente estructural, como un componente cíclico relacionado con el bajo crecimiento de la economía que se estimaba se vería severamente impactado” (Ministerio de Trabajo 2020).

Asimismo, para aquellos hogares más vulnerables, se preveía que la desaceleración económica, el desempleo y la vulnerabilidad laboral derivada de la informalidad, la reducción de jornadas y la suspensión de contratos, “impactarían sobre todo su capacidad para satisfacer las necesidades básicas, siendo que el trabajo constituye la principal fuente de ingreso del 80% de los hogares” (INEC 2019).

El Gobierno se centró en las medidas para enfrentar la pandemia, este fue apoyado por un aparato estatal significativo y una presencia institucional en todo el territorio. La puesta en marcha del Bono Proteger permitió solventar las necesidades básicas de la población afectada laboralmente por el virus. Esta iniciativa consistió en tres desembolsos de 214 y 107 dólares, mediante los cuales se esperaba proveer un ingreso básico de forma temporal que atendiera y ayudara a la población (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021).

4.3.2.1. Problemas

El momento a partir del inicio del *shock* pandémico se caracteriza, inicialmente, por el problema de la crisis social.

CUADRO 4.5. Momento a partir del inicio del *shock*: tipo de problema identificado según actores

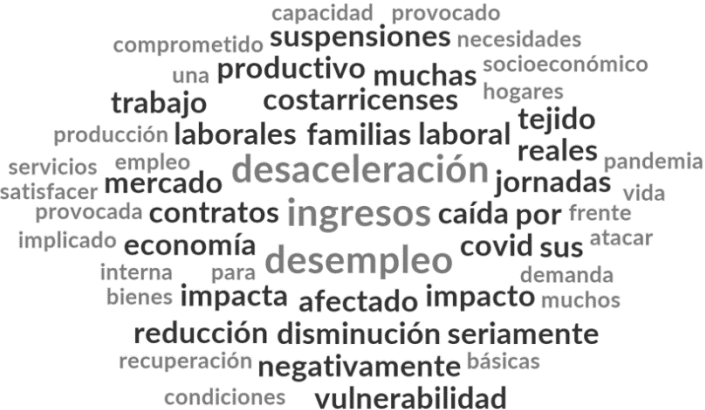
	Crisis Social
Oficialismo legislativo	1
Oposición legislativa	10
CGR	0
Poder Ejecutivo	33

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 4.5 evidencia una concordancia entre la oposición (10 referencias) y el Poder Ejecutivo (33 referencias) entorno a la problemática en la que se encontraba el país a partir del impacto del virus. Ello permite la puesta en marcha de medidas de emergencia que beneficiaron a

la población más afectada. La emergencia nacional provocada por la pandemia afectó seriamente a muchas familias costarricenses, así como al tejido productivo y al mercado laboral del país. La desaceleración en el empleo implicó una caída en los ingresos reales de muchos hogares, lo cual a su vez presenta un impacto negativo en cuanto a la recuperación de la demanda interna, la cual tuvo inicios en el 2019 (Ministerio de Trabajo 2020).

FIGURA 4.2. Nube de frecuencia de palabras alusivas a la crisis social



Fuente: elaboración propia.

La Figura 4.2 evidencia las palabras que más se repiten en este momento previo al inicio del *shock*: “desaceleración”, “ingresos”, “desempleo”, “jornadas” y “familias”.

A partir de la búsqueda de soluciones y la implementación de un nuevo bono a raíz de las consecuencias socioeconómicas provocadas por el Covid-19, surge un segundo problema, el cual se enfoca en el desempeño del gobierno.

CUADRO 4.6 Momento a partir del inicio del *shock*: tipo de problema identificado según actores

	Desempeño del gobierno
Oficialismo legislativo	0
Oposición legislativa	15
CGR	33
Poder Ejecutivo	0

Fuente: elaboración propia.

La revelación de múltiples errores que se presentaron en la entrega de las ayudas económicas, así como la falta de revisiones por parte del Gobierno para elegir a los beneficiarios son algunos de los factores planteados por parte de la oposición legislativa y hasta la misma CGR (con 33 referencias) por medio de los informes presentados relacionados a la eficiencia y eficacia del gobierno central (Cuadro 4.6) (Contraloría General de la República 2020).

4.3.2.2. Soluciones

Fue a partir de la crisis social que se planteó y se aprobó una medida de envergadura relacionada a la compensación social por parte del gobierno a aquellas personas que se vieron afectadas por el Covid-19. El subsidio temporal se logra aprobar a partir de la concordancia entre la oposición y el Poder Ejecutivo de brindar una solución ante la crisis provocada por el virus (Cuadro 4.7).

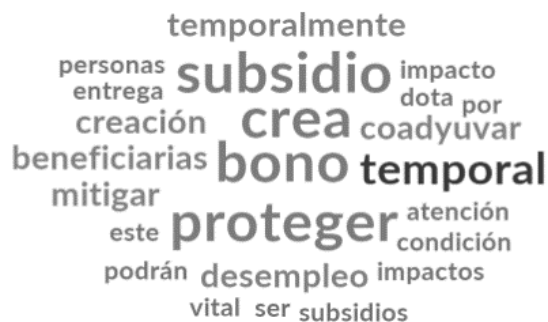
CUADRO 4.7. Momento a partir del inicio del *shock*: tipo de solución identificada según actores

	Compensación Social
Oficialismo legislativo	5
Oposición legislativa	3
CGR	0
Poder Ejecutivo	15

Fuente: elaboración propia.

El Poder Ejecutivo plantea como solución la creación del Bono Proteger (documentado en 15 referencias), el cual tenía como objetivo dotar a las personas beneficiarias de un ingreso básico para coadyuvar, de forma temporal, las necesidades básicas de sus hogares, a partir del impacto socioeconómico causado por la emergencia nacional debido a la pandemia (Ministerio de Trabajo 2020). Además, contó con el apoyo de la oposición legislativa (documentado en 3 referencias), en donde los diputados y las diputadas de las principales fracciones coinciden en la necesidad de entregar una ayuda temporal a las personas perjudicadas por el virus.

FIGURA 4.3. Nube de frecuencia de palabras alusivas a la crisis social



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 4.3 se presentan las palabras que más se repiten en este momento previo al inicio del *shock*, a saber: “subsidio”, “crea”, “bono” y “proteger”.

Fue a raíz del desempeño del gobierno ante la aplicación del Bono Proteger, que se plantea como solución un ajuste fiscal.

CUADRO 4.8. Momento a partir del inicio del *shock*: tipo de solución identificada según actores

	Ajuste Fiscal
Oficialismo legislativo	0
Oposición legislativa	10
CGR	0
Poder Ejecutivo	2

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 4.8 la solución es resaltada por la oposición legislativa, la cual plantea la necesidad de realizar recortes al Bono Proteger para mantener el equilibrio fiscal en el país (documentado en 10 referencias). El ajuste fiscal adquiere dos principales expresiones: la desaprobación inicial del segundo presupuesto extraordinario en el mes de junio y su aprobación recién cinco semanas después de la segunda versión de este mismo presupuesto (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021).

4.3.2.3. Narrativas

Para este segundo momento, se identifica el predominio de dos narrativas principales. En primer lugar, surge una narrativa de expansión temporaria de emergencia de la inversión social apoyada en un criterio de elegibilidad amplio: la pérdida parcial o total de los ingresos.

Se plantea que la población beneficiaria del Bono Proteger debe tener alguna de las características planteadas en la ley. Esto se evidencia puntualmente en lo siguiente:

Artículo 5- Población beneficiaria: Para solicitar el Bono Proteger, la persona deberá acreditar alguna de las siguientes situaciones (...):

- a) Haber sido despedida o cesada
- b) Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo, según lo dispuesto en los artículos 74 a 77 del Código de Trabajo, Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943o por reducción de la jornada de trabajo conforme a lo establecido en la Ley de Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional, Ley No. 9832 de 21 de marzo de 2020.
- c) Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de ingresos.
- d) Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos (A.3.4.2.15).

El impacto en la economía de las medidas requeridas para la contención de la propagación provocó que los ingresos de muchas personas trabajadoras, dependientes o independientes se vieran reducidos drásticamente. Por ende, el presidente Carlos Alvarado indicó que el Bono Proteger era un esfuerzo excepcional para apoyar a las personas que se vieron afectadas. Ello se evidencia en su afirmación de que “Somos conscientes de que los tiempos que vivimos producto de una pandemia global que ha dejado a millones sin empleo en todo el mundo requieren medidas extraordinarias. Por esa razón, el Gobierno impulsa de manera decidida el Bono Proteger con el fin de brindar un alivio económico temporal a todas las personas trabajadoras que han visto afectados sus ingresos por la situación del Covid-19” (A.3.4.2.2).

Por otra parte, esta iniciativa contó con un apoyo legislativo casi unánime, reflejado en un veloz proceso legislativo que conllevó solo 20 días desde el momento en que ingresó a la Asamblea Legislativa y en el apoyo de legisladores del partido político ideológicamente más alejado del Poder Ejecutivo, Restauración Nacional (Artavia, Solano y Campos 2022). Por ejemplo, decía un diputado de esta bancada: “con la esperanza de ayudar a tantas familias que han tenido una disminución de sus ingresos debido al impacto del Covid-19. Como diputados coincidimos en la urgencia de aprobarlo, pues con los recursos que se obtendrían se podría atender a las familias que hoy no tienen que comer. Diputados y miembros del Poder Ejecutivo unimos fuerzas, logramos consensos y elaboramos un texto que integra las recomendaciones de varios expertos e inquietudes de varios sectores...” (A.3.4.3.45).

No obstante, surge una segunda narrativa de expansión y retorno la austeridad, esto a partir de la constante por parte del Poder Ejecutivo de mantener las entregas del Bono Proteger y de la oposición de tomar medidas fiscales ante el manejo de los recursos por parte del Poder Ejecutivo.

Según Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2021), la desaprobación inicial del segundo presupuesto extraordinario surge a partir de los argumentos que se plantearon durante el primer presupuesto extraordinario, los cuales se basan en la necesidad de realizar recortes al gasto público. Esto se evidencia en lo estipulado por parte de la diputada Silvia Hernández, ante el recorte neto presentado por el Poder Ejecutivo, el cual fue de ¢195.500 millones y no de los ¢328 mil millones: “Exigimos al gobierno una mayor reducción y eficiencia del gasto público, de manera que lo mejor es que el mandatario presente un nuevo presupuesto. El gobierno se ha comprometido de manera reiterada con este tema, pero no ha cumplido” (A.3.4.3.48).

Por un lado, el ministro de Hacienda reafirma el apoyo del gobierno ante los recortes. Se deja clara su posición respecto a que no había forma de conseguir recursos y que la misma expansión del déficit hubiera tenido impactos negativos sobre los mismos beneficiarios del Bono (Villegas 2021). En cambio, la ministra de Trabajo mantuvo su preocupación ante el impedimento que el rechazo del presupuesto significa para los beneficiarios del Bono Proteger. Esto se evidencia en que: “al día de hoy ya no tenemos dinero para colocar un solo bono más, los recursos que tenemos ya comprometidos tienen nombre y apellido: pertenecen a las personas a las que ya se les aprobó su bono proteger y requieren esa protección durante el segundo y el tercer mes” (A.3.4.2.10).

Por su parte, el ministro de Desarrollo Humano, Juan Luis Bermúdez, expresó su preocupación principalmente ante los impactos para la atención de la pandemia: “La decisión de no aprobar el dictamen del presupuesto extraordinario afecta dos áreas sensibles de la población. Por un lado, le pone freno a la asignación de nuevos Bonos Proteger, y por otro le niega a la Caja recursos frescos para la atención de la emergencia, prioridades que hasta ahora han sido compartidas por la mayoría de los Diputados y Diputadas y que ameritan que actuemos en consecuencia para solucionar este impasse” (A.3.4.2.10).

La oposición legislativa finalmente aprobó el presupuesto extraordinario argumentando que lo hacía debido a la cantidad de personas desempleadas afectadas por la pandemia (Martínez Franzoni 2018). Es a partir de este momento cuando las críticas hacia el Poder Ejecutivo se intensifican, principalmente ante el surgimiento de filtraciones del bono. Esto se evidencia en lo planteado por la diputada de oposición, Franggi Nicolás: “Mientras miles de costarricenses desempleados están aún a la espera del bono proteger, a 2,323 empleados públicos, pensionados y reos, se les depositaron recursos de este programa. Este Gobierno, que se dice sin plata y que nos presiona constantemente a los diputados por más endeudamientos, sigue derrochando el dinero y provocando torpeza pérdidas millonarias, que desangran las finanzas del país” (A.3.4.3.46).

Asimismo, el “Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia y Eficiencia del Bono Proteger Implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19” (2020), realizado por la Contraloría General de la República, plantea que la asignación de recursos del Bono Proteger cuenta con limitaciones que tienen consecuencias en la eficiencia y eficacia del programa. Concretamente, se argumenta que “Se determinó que la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia, de acuerdo con las mediciones realizadas por la Contraloría General respecto a su cobertura y focalización, la distribución de los recursos, la calidad del Programa y los efectos generados por este en los beneficiarios” (A.3.4.3.47).

El Cuadro 4.9 esquematiza las narrativas de este período. Concretamente muestra que la narrativa de expansión temporaria de la inversión social fue a partir de la crisis social de envergadura que se identificó como problema. La medida para atender este problema fue la creación del Bono Proteger en tanto compensación social estatal. Paralelamente, resurge la narrativa de austeridad escudada en el pobre desempeño del gobierno para hacer uso de los recursos de emergencia, y a la necesidad de ajuste fiscal acordada de previo a la pandemia. Mientras que unas ideas fueron promovidas por el gobierno, las otras fueron principalmente impulsadas por la oposición.

CUADRO 4.9. Esquema de la narrativa de “expansión temporaria de la inversión social” y “expansión/ austeridad”

Problema	Soluciones		Narrativa Resultante
	Ajuste Fiscal	Compensación Social	
Crisis Social	✗	✓	Expansión temporaria de la inversión social
Desempeño del gobierno	✓	✗	Austeridad

Fuente: elaboración propia.

En resumen, el periodo estudiado registra dos narrativas predominantes, una de ellas vinculada a los problemas de las finanzas públicas en los que se encontraba el país y otra vinculada a las respuestas inmediatas que se debían dar a la crisis socioeconómica provocada por el Covid-19. El Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa (tanto bancadas de oposición como oficialista) y la CGR tuvieron un papel fundamental para la consolidación tanto de la regla fiscal como de la creación de un subsidio temporal de ayuda estatal, el cual registra una ruptura de narrativa a partir de la oposición sobre la necesidad de realizar un ajuste fiscal. El Bono Proteger, desde su inicio, tenía como objetivo brindar un alivio económico temporal a las personas trabajadoras que vieron afectados sus ingresos a causa del Covid-19, por tanto, si en un momento su aplicación parecía lo más adecuado para la atención de la crisis, su continuidad no fue aceptada a partir de los controles de los entes encargados.

4.4. Conclusiones

La pandemia provocada por el Covid-19, significó la implementación de medidas de distanciamiento social necesarias para enfrentar el virus. A partir de ello, se paralizó el tejido productivo y el mercado laboral del país. Se estima que 729,529 personas se vieron afectadas directamente en materia laboral sea porque perdieron su trabajo o porque perdieron sus ingresos (Ministerio de Trabajo 2020).

En este contexto, el gobierno costarricense puso en marcha un programa de transferencias monetarias de emergencia, llamado Bono Proteger (Informe del Estado de la Nación 2021). Como se abordó en este capítulo, en el periodo pre-pandémico predomina una narrativa de austeridad, expresada en el marco de la aprobación de leyes de austeridad fiscal como una respuesta ante la reforma fiscal realizada en el país. Además, durante el periodo pandémico surge una narrativa de expansión, la cual respalda temporalmente una ampliación de los criterios de elegibilidad de las transferencias monetarias no contributivas en el país. No obstante, dicho respaldo rápidamente se bifurca. Mientras que el Poder Ejecutivo busca ampliar los recursos destinados a las entregas del Bono Proteger sin descuidar el proceso de ajuste fiscal, la oposición se centra solamente en tomar medidas de contención del gasto ante – argumenta - el pobre manejo de los recursos del Poder Ejecutivo.

El análisis muestra que la situación de las transferencias monetarias no contributivas no tuvo un cambio permanente. El Bono Proteger conllevó un cambio temporal en los criterios de asignación de este tipo de transferencias monetarias del país, de la demostración de necesidad y a la condicionalidad de las ayudas, a un foco en población trabajadora afectada por la pandemia con independencia de su nivel de ingreso previo, y sin condicionalidad. Ese cambio fue sin embargo transitorio. No solo durante el propio 2020 se cerró el Bono Proteger, sino que el criterio de elegibilidad amplio – a personas sin protección social fueran o no pobres – también finalizó. Pese a que este bono tuvo un impacto significativo en las vidas de las personas trabajadoras

costarricenses, y pese a que llenó una falta en protección social de la población informal que precedía la pandemia, el apoyo político que lo hizo posible solo se dio durante el momento inicial de la pandemia.

5. Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal

5.1. Introducción y contextualización

El acceso a una vacunación universal en Costa Rica es uno de los pilares fundamentales de la política social impulsada por el Ministerio de Salud y operativizada desde la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS). El país cuenta con un esquema de vacunación obligatorio que data del año 2013, cuando fue actualizada por última vez la norma nacional de vacunación. Dicha norma aborda la asistencia sanitaria que debe proveer la CCSS para lograr una vacunación amplia y universal. Esta normativa específica que las vacunas deben ser garantizadas a toda la población, incluidas las personas inmigrantes ubicadas por debajo del índice de pobreza (Norma Nacional de Vacunación 2013).

La referencia a las personas inmigrantes es importante, en tanto el país ha tenido históricamente un flujo inmigratorio constante tanto desde Panamá, en el sur como desde Nicaragua, principalmente. Actualmente las personas inmigrantes en Costa Rica equivalen actualmente al 10,2% del total de la población del país (Organización Internacional para las Migraciones 2020) y antes de la pandemia las solicitudes de refugio reportadas¹⁰ habían aumentado de manera significativa a causa de la crisis política y humanitaria en Nicaragua (Dirección de Migración y Extranjería 2017).

Entre la población inmigrante, hay aquella que tiene documentación costarricense y aquella que se considera “en condición migratoria irregular”, es decir, que se desplaza al margen de las normas de los Estados. Para la mayoría de los países de destino ello significa que la persona ingresó, vive o trabaja sin la documentación requerida por las autoridades en el territorio (Organización Internacional para las Migraciones 2006).

Costa Rica es un país de destino de inmigración irregular y de migraciones de tránsito. Su aumento en los últimos años se debe a la implementación de políticas migratorias restrictivas en Norteamérica y a la inexistencia de políticas de regulación de inmigración y vigilancia de fronteras en Centroamérica. Esto último la vuelve una de las regiones con mayor permeabilidad y porosidad institucional de carácter transfronterizo (Kron 2010).

Para incorporar a esta población, el país cuenta con el Plan Nacional de Integración, dirigido a la población migrante, refugiada y solicitante de refugio; en este se establece que las campañas de vacunación y atención en situaciones de desastres y pandemias deben estar dirigidas a todas las personas que residan en Costa Rica, independientemente de su estatus migratorio. Para

¹⁰ Existe un claro sub-registro respecto a la cantidad de personas que habitan en el territorio en condición migratoria irregular, las cuales no han formalizado su solicitud de refugio o condición migratoria.

el resto de la atención sanitaria, el país debe atender a toda persona en caso de emergencia, pero al carecer de seguro social, las personas deben pagar por la atención recibida (Dirección de Migración y Extranjería 2017).

Esta provisión es consistente con la naturaleza de los virus: para enfrentarlo se requieren medidas de salud pública de amplio alcance en el territorio. Esto, necesariamente, interpela cualquier delimitación de beneficios en función de la nacionalidad o estatus legal de las personas, por tanto, el presente capítulo reconstruye las narrativas respecto a la población migrante en el marco de las acciones en materia de vacunación que el país llevó a cabo para enfrentar el virus de Covid-19.

Es sabido que la pandemia ocasionada por el Covid-19 tuvo un gran impacto para las personas migrantes y refugiadas en Costa Rica. El *shock* sanitario sacó a relucir las necesidades pre-existentes, tales como la dificultad de acceso a servicios sociales básicos o la presencia de obstáculos para continuar con la regularización de su estatus migratorio (Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos 2020).

Dado que, en términos de vacunación, desde antes de la pandemia, el país contaba con una narrativa oficial de incorporación de la población migrante, independientemente de su estatus migratorio, ¿en qué medida esta narrativa se sostuvo durante el proceso de vacunación frente al Covid-19? La pregunta es relevante en tanto la literatura es amplia en documentar que las poblaciones en condición migratoria irregular enfrentan mecanismos de exclusión estructural, institucional y extralegal, aún en el caso de las políticas sociales universales (Voorend 2021).

El presente análisis identificó dos principales narrativas en torno a la elegibilidad para acceder a la vacunación dirigida a población migrante en condición irregular, una en manos del Poder Ejecutivo y otra que engloba las posturas provenientes de organizaciones defensoras de derechos humanos (DDHH, en adelante). A continuación, se realiza una descripción de la metodología de análisis utilizada, seguido por la identificación de los actores, problemas y soluciones planteados a partir de los cuales se reconocen y caracterizan las narrativas existentes a lo largo de tres principales momentos.

5.2. Metodología

El análisis realizado se enfoca en el período comprendido entre los años 2020 y 2021. A continuación, se explica el proceso de recopilación y de análisis de datos.

5.2.1. Recopilación de datos

Los datos provienen de dos fuentes principales; primero, de comunicados oficiales, informes institucionales y manuales de atención emitidos por diferentes entidades del Poder Ejecutivo durante el periodo de pandemia. Segundo, de pronunciamientos llevados a cabo por

actores supranacionales, como lo son organizaciones defensoras de los DDHH, entre ellas Cejil, Nicaragua Nunca +, Acnur y OIM.

Para identificar estas fuentes, se utilizaron como palabras clave: migración irregular, vacunación a migrantes y vacunación Covid-19.

El resultado fue una base de datos que integra veintiocho (28) registros que agrupan de manera contextual los lineamientos de salud para la atención de la propagación del Covid-19 y su relación con la población inmigrante en condición irregular en Costa Rica, así como fuentes oficiales y directrices del Poder Ejecutivo y posicionamientos provenientes de diversas organizaciones en defensa de una aplicabilidad universal de la vacunación para atender la crisis pandémica. Seguidamente, son desagregados aquellos insumos que pueden contribuir al análisis de narrativas relacionadas a la materia, entre ellas son seleccionadas diecinueve (19) entradas centrales que aportan al caso en estudio.

5.2.2. Análisis de datos

Los diecinueve (19) registros fueron analizados mediante el software de análisis cualitativo y de métodos mixtos NVivo. Las categorías utilizadas se fundamentan en la literatura examinada para el desarrollo de este seminario de graduación. Los códigos utilizados para el análisis se representan en el Cuadro 5.1 y remiten a componentes de la narrativa, por un lado, y a dimensiones de la política social, por el otro. Los primeros se identificaron principalmente de manera inferencial, a partir de la evidencia empírica y los segundos se basan en la literatura discutida en el apartado teórico del presente documento.

CUADRO 5.1 Guía de códigos

Categorías		Códigos y subcódigos	
Elementos de la narrativa	Problema	Criterios de inclusión	Disponibilidad
			Requisitos
		Criterios de exclusión	Falta de acceso
			Estigma
	Solución	Generalización	Acceso equitativo
			Defensa de los DDHH

			Protección colectiva
		Taxonómica	Grupos prioritarios
			Según disponibilidad
	Actores	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> ● Héroe ● Víctimas ● Villanos
	Organizaciones defensoras de los DDHH		
	Migrantes en condición irregular (población de estudio)		
Dimensiones de la política social	Arquitectura		Beneficio
			Elegibilidad
			Financiamiento
			Proveedores
	Principios orientadores		Accesibilidad de los servicios
			Apertura de los servicios
			Aplicabilidad de los servicios
			Universalismo
			Universalismo calificado

Fuente: elaboración propia.

La codificación presentada da lugar a las referencias en las que se fundamentan los hallazgos de esta investigación.

5.3. Hallazgos

Dado que toda narrativa se estructura en torno a problemas y soluciones, primero se explican los problemas identificados seguidos de sus soluciones para luego caracterizar las dos narrativas identificadas. Dado que estas narrativas no fueron estáticas, sino que fueron dinámicas

a lo largo del tiempo, seguidamente se muestran los cambios que cada una experimentó, y se efectúan las conclusiones e implicaciones para la política social en Costa Rica.

5.3.1. Problemas

La identificación de los problemas permitió determinar dos principales tipos de argumentos: uno enfocado en fundamentar la imposibilidad de incluir a la población inmigrante en condición irregular, y otro enfocado en fundamentar la deseabilidad de incluirla en los protocolos de vacunación para la atención de la crisis pandémica.

Los criterios de inclusión aluden a elementos prácticos para la inserción de población migrante en la aplicación de las vacunas, mientras que los criterios de exclusión hacen referencia a principios que visualizan la problemática relacionada a la vacunación como una de acceso equitativo a los servicios de salud como un derecho humano.

Más concretamente, bajo criterios de inclusión, la categoría de disponibilidad alude a los recursos y reservas de la vacuna en Costa Rica, así como la cantidad de vacunas disponibles para la aplicación en el territorio. Por su parte, la categoría de requisitos alude a las razones por las cuales la población inmigrante en condición de irregularidad no había sido vacunada, en específico la imposibilidad de demostración de arraigo al país.

Bajo criterios de exclusión, la categoría denominada “falta de acceso” hace referencia a la capacidad de los servicios de salud para la inclusión de la población inmigrante irregular en el esquema de vacunación contra el virus del Covid-19. Asimismo, la categoría denominada estigma da valor a aquellas actitudes y comportamientos que estigmatizan y discriminan a la población en estudio y, por ende, fomentan las narrativas que les asocian con la propagación del Covid-19.

De esta forma, destaca por medio del análisis que el Poder Ejecutivo y las Organizaciones de DDHH difieren claramente en cuáles consideran como el problema principal relacionado con la vacunación de la población migrante en condición irregular (Cuadro 5.2).

CUADRO 5.2 Vacunación de la población inmigrante en condición irregular en Costa Rica: Problema según actor en términos de número de referencias identificadas

	Criterios de inclusión		Criterios de exclusión	
Actor	A: Disponibilidad	B: Requisitos	C: Falta de acceso	D: Estigma
Poder Ejecutivo	13	5	0	0

Organizaciones Defensoras de los DDHH	0	0	19	4
--	---	---	----	---

Fuente: elaboración propia.

A lo largo del período considerado, el Poder Ejecutivo se caracteriza por enfatizar la poca de disponibilidad de vacunas trece (13) referencias; además, cuenta con cinco (5) referencias relacionadas a la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (en adelante CNVE). Ello quiere decir que este actor justifica su narrativa con base en la poca posibilidad de obtención de un mayor lote de vacunas, agrega a esto la carencia de una documentación que valide la aplicabilidad del servicio. En lo que respecta a los criterios de exclusión, destaca el silencio del Poder Ejecutivo en torno a la falta de acceso a una vacunación equitativa, llevó así a una exclusión de la vacunación de personas inmigrantes irregulares, vinculada a un estigma social que priva a las personas de dicha población a un acceso equitativo de los servicios sociales.

Las organizaciones defensoras de DDHH enfatizan como problema los criterios de exclusión (19 referencias) debido a la falta de un acceso equitativo y universalista de la vacunación. Además, señalan la existencia del estigma, cuatro (4) referencias como parte de los criterios que influyen en la exclusión en la vacunación contra el virus del Covid-19. Es necesario señalar en este punto, que en ninguna de las referencias se mencionan aspectos relacionados con la disponibilidad de vacunas ni a los requisitos de acceso.

5.3.2. Soluciones

Como se muestra a continuación, los actores se acercan a las soluciones desde lugares muy distintos; por un lado, el Poder Ejecutivo las aborda en términos prácticos, de planificación y organización de la distribución de las vacunas mediante la priorización de poblaciones. En cambio, las organizaciones de DDHH las abordan desde principios de alcance general que deben aplicarse a toda la población.

Concretamente, el Poder Ejecutivo, entre ellos jefes del Ministerio de Salud, junto a funcionarios de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), plantean como solución la priorización de la vacunación según disponibilidad y elegibilidad selectiva. Las soluciones de avance taxonómico están compuestas por dos categorías, la primera es denominada “grupos prioritarios” debido a la proposición de grupos poblacionales favorecidos según la condición de edad y salud en vulnerabilidad señalados por la CNVE a partir de la vulnerabilidad de las personas y los grupos, en este caso las condiciones, siempre referidas a la población nacional o con condición migratoria regular. Aunado a esto, es tomada en consideración la categoría denominada “según disponibilidad”, la cual refiere a la aplicabilidad de la vacunación conforme se tenga mayor

cantidad de vacunas disponibles y la posibilidad de aumentar las estrategias de vacunación para captación de la población en estudio.

Por otro lado, las organizaciones de DDHH apuntan al acceso equitativo de la vacunación como un servicio universal, la protección colectiva que lleva a la protección colectiva y la defensa de los DDHH, en específico el derecho al acceso a una salud integral y universalista. Las soluciones de generalización de derechos se encuentran agrupadas en concordancia a aquellas que buscan la aplicabilidad general de la vacunación, el Cuadro 5.3 muestra el predominio del área correspondiente al código “acceso equitativo”, seguido por la prevalencia de soluciones inclinadas a la defensa, protección y promoción de los DDHH. Este criterio tiene la finalidad de recopilar las soluciones direccionadas hacia una accesibilidad universalista de la vacunación contra el Covid-19.

En lo que respecta a las soluciones caracterizadas como de “avance taxonómico”, se muestra principalmente la presencia de soluciones direccionadas hacia la creación de grupos de riesgo, con la finalidad de atender a dicha población con prioridad según la disponibilidad de las vacunas. El Cuadro 5.3 señala la cantidad de entradas según la categorización realizada por los actores en estudio.

CUADRO 5.3 Distribución de soluciones según actor

Actor	Generalización de derechos			Avance taxonómico	
	A: Acceso Equitativo	B: Defensa de los DDHH	C: Protección colectiva	D: Grupos prioritarios	E: Según disponibilidad
Poder Ejecutivo	3	0	7	9	6
Organizaciones Defensoras de DDHH	18	9	5	3	0

Fuente: elaboración propia.

En suma, desde la demanda de vacunación, el Poder Ejecutivo plantea soluciones principalmente de avance taxonómico, dirigidas hacia la creación de grupos de riesgo a vacunar nueve (9) referencias denominadas como “grupos prioritarios”. Esto se basa en la priorización de la vacunación a personas según la edad y condición de salud para las cuales el contagio del Covid-

19 presenta una mayor afección. A su vez, desde la oferta de vacunas, las soluciones codificadas como “según disponibilidad” seis (6) referencias, apuntan al aumento de la cobertura de la vacunación conforme se tenga una mayor cantidad de vacunas disponibles.

Las organizaciones defensoras de los DDHH buscan la generalización de derechos mediante un acceso a servicios básicos en igualdad de condiciones. Ello se refleja en dieciocho (18) registros bajo “acceso equitativo” y nueve (9) bajo “defensa de los Derechos Humanos”. El Cuadro 5.3 muestra puntos en común entre ambos actores, concretamente que propician la protección colectiva siete (7) registros correspondientes al Poder Ejecutivo y cinco (5) a las organizaciones defensoras de DDHH, mismas que representan la visión de la aplicación de la vacunación como un instrumento para el bienestar de la población en general.

5.3.3. Narrativas

El Cuadro 5.4 reporta la correlación existente entre problemas y soluciones planteadas. Concretamente, cuando se enfatiza como problema los criterios de inclusión, se plantea como solución el avance taxonómico, población por población. Esta narrativa es nombrada como “selectiva”. Por el contrario, cuando el problema que se identifica con los criterios de exclusión, la solución planteada es la generalización de derechos y el resultado es una narrativa “universalista”.

Cada uno de los problemas identificados, aparece de la mano de sus respectivas soluciones (Cuadro 5.4).

CUADRO 5.4. Relación entre problemas y soluciones

Problema	Soluciones		Narrativa resultante
	Avance taxonómico	Generalización de derechos	
<u>Criterios de inclusión</u>	✓	✗	Selectiva
<u>Criterios de exclusión</u>	✗	✓	Universalista

Fuente: elaboración propia.

La narrativa selectiva es llevada a cabo principalmente desde el Poder Ejecutivo; enfatiza la llegada al país de las vacunas por tractos durante todo el año, la baja disponibilidad de las vacunas, el alto riesgo que presenta la compra de la vacuna y su dependencia del fabricante para

el aumento de los grupos poblacionales a vacunar. Esta narrativa plantea a los grupos de riesgo especificados por el CNVE como víctimas. Los fabricantes de vacunas son los villanos debido a la limitada distribución para su aplicación.

La narrativa universalista promovida desde organizaciones de DDHH, denuncia las actitudes y comportamientos que asocian a la población migrante irregular con la propagación del virus y considera problemas estructurales de exclusión y discriminación, como lo es el estigma que propicia un sentimiento antinmigrante. Dicha perspectiva conlleva a la incorporación de todas las personas en el plan de vacunación, independientemente de su estatus migratorio. La solución para combatir la crisis llega cuando se generaliza el acceso a los servicios básicos de salud de manera integral y universalista.

En la narrativa universalista la población migrante irregular es identificada como la víctima de requisitos poco inclusivos para la aplicación de la vacunación contra el Covid-19. Esta narrativa plantea al Poder Ejecutivo como el causante de la problemática por la falta de protocolos adecuados para la integración de la población migrante en condiciones de irregularidad en los protocolos de vacunación. Después de todo, esta población puede reunir los requerimientos de edad y de riesgo de salud definidos por el Poder Ejecutivo para establecer las prioridades.

El Cuadro 5.5 aporta otros elementos de las respectivas narrativas, como los son víctimas y villanos.

CUADRO 5.5 Descripción de resultados según actor

Narrativa resultante	Actor		Característica
Selectiva (Poder Ejecutivo)	Víctima	Grupos de riesgo a vacunar	Población con factores de riesgo ante el contagio del Covid-19.
	Villano	Fabricantes: casas farmacéuticas	Disponibilidad limitada, acceso depende de fabricante.
Universalista	Víctima	Población migrante irregular	Incumplimiento de requisitos según lo estipulado en manual de vacunación avalado por el Poder Ejecutivo.

(Orgs. DDHH)	de	Villano	Poder Ejecutivo	Inexistencia de directrices claras sobre el acceso de vacunación contra el Covid-19 para la población inmigrante irregular en Costa Rica.
--------------	----	---------	-----------------	---

Fuente: elaboración propia.

Las narrativas selectiva y universalista fueron dinámicas y cambiantes a lo largo del tiempo, como asunto que se aborda en la siguiente sección.

5.3.4. Las narrativas a lo largo del tiempo

Antes del inicio del *shock* producido por la pandemia de Covid-19, en Costa Rica ya existía una discusión en torno al acceso a la vacunación dirigida a población en condición migratoria irregular, esta se vio regida por la Norma Nacional de Vacunación, incluyó de manera expedita a todas las personas que habitan dentro del territorio en la aplicación de vacunas pertenecientes al esquema básico (Norma Nacional de Vacunación 2013). De manera complementaria, antes de la crisis pandémica, el universalismo de la política social ponía en discusión, por medio planes de integración social, de qué forma se atenderían los periodos de crisis sanitaria en lo que respecta a la población migrante irregular, al incluirlas, sin excepción, en las campañas de vacunación y la atención en situaciones de desastres y pandemias (Dirección de Migración y Extranjería 2017).

Al inicio del *shock*, el análisis muestra que durante 2020 y 2021 hubo tres momentos en los cuales se identificaron cambios en las narrativas respecto a la vacunación de la población inmigrante en condición irregular.

El momento 1 tiene su auge al comienzo de la vacunación en Costa Rica, en diciembre de 2020, enfocado en la creación de “grupos de riesgo” que combinaron edad y enfermedades preexistentes en función de las cuales la CNVE esperaba consecuencias más severas de contraer el virus. Estos criterios combinaron el tipo de ocupación (como en centros de primera respuesta) con la edad y los factores de riesgo (A.3.5.2.11). En ese momento, la población inmigrante en condición irregular no era considerada como elegible por las autoridades encargadas de aplicabilidad de la vacuna, independientemente de si estas personas correspondían a los grupos priorizados por la CNVE. En respuesta a esto, las organizaciones de DDHH exigen una accesibilidad universalista, que integre a las personas en el planeamiento de vacunación contra el Covid-19, sin importar la condición migratoria al momento.

La vacunación es vista como un mecanismo para disminuir la cantidad de casos de Covid-19, y contener la emergencia causada. La priorización de la vacunación a población vulnerable de contagio está relacionada con la elegibilidad en la arquitectura de la política social para acceder al

beneficio, aspecto que se ve reflejado en el momento 1. A este punto del *shock*, la vacunación era aplicada solamente a personas “debidamente identificadas” con cédula de identidad, Dimex, DIDI, carné de refugio y permiso de trabajo al día (A.3.5.2.18). Quienes no tienen identificación costarricense no forman inicialmente parte de la población, cuyo orden de vacunación se divulgó, independientemente de su condición de riesgo.

Mientras tanto, las organizaciones defensoras de DDHH, desarrollan posturas en vía de una aplicación de las vacunas inclusiva, no obstante, hacia el momento 2, esta postura narrativa es transformada y suma a la narrativa inicial, la posición que plantea la vacunación a todas las personas posibles, independientemente de su condición migratoria, como un beneficio para la disminución de casos y la implementación de inmunidad de rebaño, considerada una medida de protección colectiva.

A partir de julio de 2021, la población en general ya se estaba vacunando por grupos de edad, independientemente del riesgo, a partir de los 40 años (A.3.5.2.17). En la misma línea, el Poder Ejecutivo abre la posibilidad de vacunación según demostración de arraigo, entre las razones que lo justifican se encuentra el estar incluido en la ficha familiar del EDUS, tener registro de hijos inscritos en centros educativos, presentar una nota del lugar donde trabaja que indique el periodo de tiempo laborado o bien, brindar un registro oficial de propiedades a nivel nacional (A.3.5.2.23).

Al mismo tiempo, se desarrolla una discusión en torno al turismo de vacunas, considerado como una variación narrativa. El turismo de vacunas es negado por parte los actores estatales, los cuales especificaron que, según los protocolos, en Costa Rica no es posible llevar a cabo turismo de vacunas, ya que cada persona que accede a la inmunización debe presentar su documento de identidad al día o una certificación de arraigo (A.3.5.2.24). Entre tanto las organizaciones de DDHH posicionan la necesidad de aplicar la vacunación de manera universal, con la finalidad de asegurar una protección colectiva.

Finalmente, el tercer momento comienza cuando se da paso a la vacunación de la población migrante en condiciones de irregularidad sin requisito alguno. Este momento tienen lugar a partir de octubre 2021 y fue anunciado el propósito del Poder Ejecutivo de vacunar a la mayor cantidad de personas que habitan en el territorio costarricense, se llevó a cabo una jornada especial de vacunación migrante tras el acuerdo de incluir a esta población emitido por la Comisión Nacional de Vacunación (A.3.5.2.28). Esta decisión fue inicialmente temporal y luego ampliada debido a la combinación de alta demanda de vacunación y cercanía del vencimiento en lotes de vacunas ya adquiridas, no obstante, las autoridades encargadas de la vacunación alegaron estar protegiendo a personas que residen en Costa Rica y que conviven como parte de la población, mismas que deseaban vacunarse contra la Covid-19 desde el inicio de la crisis pandémica y que “por alguna circunstancia no habían podido tener acceso a la vacuna” (A.3.5.2.28), lo que resultó en una clara exoneración de culpas.

Mientras tanto la narrativa universalista se transformaba. Hacia el inicio del momento 3 apuntan a la necesidad de mayores herramientas que facilitaran el acceso a la vacunación de personas en condición migratoria irregular, como lo son campañas de información y puestos fijos en zonas de flujo migratorio, además, hacen un llamado activo a la población migrante en irregularidad a hacer uso de las jornadas inclusivas propuestas por el gobierno costarricense, “aprovechar” la oportunidad brindada por el estado costarricense (A.3.5.2.26). Aunado a esto, organismos internacionales felicitan al Poder Ejecutivo y la Caja Costarricense del Seguro Social por la decisión “universalista”, tras haber estado en concordancia con las demandas realizadas por organizaciones durante los momentos previos.

El Cuadro 5.6 detalla las características de cada momento, así como los cambios y continuidades que conllevó en las dos narrativas dominantes.

CUADRO 5.6. Narrativas dominantes: cambios y continuidades a lo largo del tiempo, 2020-2021

	Momentos de la vacunación para población inmigrante en condición irregular		
Narrativa	(1) Exclusión (Marzo 2020 – Mayo 2021)	(2) Inclusión selectiva (Junio 2021 – Septiembre 2021)	(3) Inclusión (Octubre 2021 – Diciembre 2021)
Selectiva (Poder Ejecutivo)	Elegibilidad según vulnerabilidad: priorización de inmunización según condiciones de edad y salud en vulnerabilidad, no se toman en cuenta personas en condición migratoria irregular, justificado por la escasez de vacunas.	Elegibilidad por arraigo: vacunación a personas en condición migratoria irregular que logren demostrar arraigo, no es permitido el "turismo de vacunas".	Elegibilidad por beneficio: apertura de la vacunación a personas inmigrantes irregulares, debido al pronto vencimiento de las vacunas y menor población con arraigo accediendo a la vacuna. Necesidad de protección colectiva para inmunidad de rebaño.
Universalista (orgs. de DDHH)	Accesibilidad equitativa: demandas sociales para garantizar servicios básicos de salud a personas en condición migratoria irregular, sin afectar desigualdad estructural.	Protección colectiva: peticiones para una vacunación integral y universal dirigida hacia la protección colectiva.	Accesibilidad Universalista: Solicitud de fortalecimiento de herramientas y redes de información para el

	Enfoque de Derechos Humanos.		acceso a la vacunación contra el Covid-19 para personas en condición migratoria irregular.
--	------------------------------	--	--

Fuente: elaboración propia.

La arquitectura de la política social se encuentra basada en criterios de beneficio, elegibilidad, financiamiento y proveedores. En el caso de estudio, es evidente un énfasis en las condiciones de beneficio y elegibilidad por parte de los actores involucrados. Por medio de este estudio comparativo es posible identificar la relación entre el beneficio al acceso equitativo de la vacunación contra el Covid-19 y una protección colectiva que lleva a la inmunidad de rebaño, aspecto característico en la narrativa propuesta por las Organizaciones de DDHH durante el momento 2, principalmente. Así bien, destaca la relación entre los criterios de elegibilidad y una priorización del acceso de la vacunación según disponibilidad y condición de vulnerabilidad, predominante en el momento 1.

Desde el inicio de la pandemia, se profundizaron las necesidades básicas desatendidas (como la falta de trabajo protegido o de vivienda adecuada), se agregaron los problemas directamente provocados por la pandemia como la falta de acceso a servicios educativos o de atención médica. Esta disrupción de la realidad previa acentuó la ubicación de las personas en condición migratoria irregular como no merecedoras de derechos, sino hasta demostrar cumplir ciertos criterios.

El concepto de arquitectura de la política facilita la comprensión de las implicaciones a corto y largo plazo en términos de aplicabilidad y accesibilidad de la política social. Los actores centrales en pugna por una vacunación universal dialogan de manera constante a lo largo de los tres momentos examinados, dando respuesta a las acciones y demandas del otro. Es plausible considerar que el Poder Ejecutivo da paso a la construcción de una narrativa en la que prevalece la elegibilidad desde el primer momento, lo cual es justificado por la escasez de vacunas y se omite la vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las personas en condición migratoria irregular.

El periodo temporal estudiado es breve, sin embargo, demuestra la interacción y forcejeo entre las dos narrativas identificadas, vinculado al papel de las ideas en la construcción de instituciones cruciales para el universalismo de la política social, en concreto de la vacunación. Las ideas tanto construyen como erosionan instituciones. En este contexto, las organizaciones de DDHH tuvieron un rol fundamental para la consolidación de una aplicabilidad universalista de la vacunación según lo construido previo al *shock* en materia de accesibilidad de la vacunación para las personas migrantes en irregularidad.

5.4. Conclusiones e implicaciones

El sistema de salud y en particular la vacunación, ha sido históricamente parte de una política social inclusiva y universal. La vacunación es vista como una herramienta de prevención y contención de múltiples padecimientos de toda la población, incluida aquella inmigrante en condición irregular. Esto último estaba previsto en la normativa, “siempre y cuando la persona se encuentre asegurada, esté bajo la línea de pobreza, o bien, que se encuentre en el escenario de una emergencia o pandemia que requiera la vacunación como método de atención primaria” (Dirección de Migración y Extranjería 2017).

La narrativa que predomina previo al *shock* producido por la pandemia de COVID-19, es una inclinada a la inclusión de la población migrante irregular, al ser respaldada por normativas e iniciativas de acción institucional. Al iniciarse el *shock*, hay un retroceso inicial en lo construido hasta el momento en términos de aplicabilidad de la vacunación como parte de la política social universal.

La pandemia puso inicialmente este universalismo en duda a partir de consideraciones prácticas, relacionadas con la disponibilidad de vacunas. Esa narrativa ponía entre paréntesis el hecho que la población inmigrante en condición irregular podía, ella misma, ser población de riesgo bajo los términos definidos por las autoridades sanitarias.

A partir del diálogo entre las narrativas identificadas (selectiva y universalista), fue posible la transformación del enfoque con el que el Poder Ejecutivo inició la atención de la crisis pandémica. Adicionalmente, las organizaciones defensoras de DDHH fungen como intermediarias para el señalamiento de las necesidades, posibilidades y amenazas vigentes en la aplicabilidad de una política de vacunación realmente universal.

El análisis muestra la utilidad de estudiar la consistencia interna de las narrativas, así como también la interacción entre ellas. Su cambio a lo largo de un apretado período de tiempo, muestra la importancia de las ideas como constructoras de realidad sobre las cuales es posible incidir y de las cuales se desprenden cambios en los instrumentos de política, los cuales son de enorme y directa relevancia para la población.

6. La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad

6.1. Introducción y contextualización

Este capítulo aborda narrativas relativas a los cuidados, un área de la vida en sociedad cuya importancia y forma de organización quedó repentina y fuertemente visibilizada al iniciarse la pandemia.

Antes del Covid-19, el tema de cuidado en Costa Rica, estaba ya instalado en el debate público como parte de una generación de políticas públicas que, a partir de finales de los 2000, en varios países de América Latina reconocieron los cuidados como un pilar de la protección social (Rico y Robles 2016; Blofield y Martínez Franzoni 2014)¹¹. En 2010, bajo la administración Chinchilla, en el país se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) dirigida a niños y niñas (Guzmán León 2014). Los centros de cuidado serían instrumentos de protección social y aprendizaje infantil, pero también de conciliación entre vida personal, familiar y laboral, en particular para las madres, en tanto las principales responsables de los cuidados (A.3.5.2.7., A.3.5.2.6.).

Lejos de comenzar con la Redcudi, la experiencia del Estado costarricense con los cuidados venía de antes. Desde la mitad del siglo XX, Costa Rica abordó la temática de cuidado en sus acciones y políticas públicas, desde el desarrollo de legislación, creación de instituciones, programas y coberturas que respondían a acuerdos y convenios internacionales a los cuales el país se había suscrito (Guzmán León 2014). Sin embargo, la Redcudi le da un impulso a la necesidad de contar con servicios universales y que faciliten una organización social y no solo familiar de los cuidados. Ello quería decir que una nueva organización social de los cuidados debía alejarse de los cuidados como exclusiva responsabilidad familiar y más aún femenina, para ser distribuidos entre las familias y el Estado, por un lado, y entre las mujeres y los hombres, por el otro lado.

Antes de la pandemia estos servicios enfrentan retos y experimentaban transformaciones. Por un lado, se buscaba mejorar la calidad de los servicios y la atención integral y oportuna de niños y niñas (A.3.5.2.3., A.3.5.2.7.). Por el otro lado, el reto principal tenía que ver con la escasísima cobertura (A.3.5.2.3., A.3.5.2.7.) en tanto alcanzaba solo al 8% de la niñez y al 15% de la niñez en condiciones de pobreza (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2020; A.3.5.2.2.). El argumento dado para explicar este pobre desempeño fue, recurrentemente, la escasez de financiamiento (UNW 2021; Cepal 2020).

Con la llegada de la pandemia el distanciamiento social fue el principal mecanismo con el que los gobiernos contaron para enfrentar la pandemia. Con ello, un gran número de actividades

¹¹ La bibliografía sobre este tema es extensa por lo que se citan solo algunos ejemplos.

se concentraron en los hogares: desde el trabajo y el estudio hasta la propia atención de las personas contagiadas. En Costa Rica y en toda América Latina, se produjo así un crecimiento exponencial de los tiempos dedicados a los cuidados de manera no remunerada (Instituto Costarricense de Turismo 2020; Cepal 2022; PNUD y ONU Mujeres 2022). Además, se ponen en discusión temas como la carga de labores y el cuidado en poblaciones como niñez, mujeres y adultos mayores, e incluso el papel de las trabajadoras domésticas como parte de la economía de los cuidados en el contexto de pandemia (Cepal 2022; PNUD y ONU Mujeres 2022).

En ese escenario, en Costa Rica los servicios de cuidado infantil continuaron funcionando e instituciones públicas buscaron dar visibilidad a los cuidados y a las formas de organizarlos en las familias. Concretamente, se buscó que durante la emergencia sanitaria se distribuyeran las tareas de cuidado no solo en manos de las madres, sino también de los padres y otras personas responsables. Incluso, la Redcudi por medio de la Dirección Nacional de Centros Educativos y Centros de Atención Integral al Niño (Cen-Cinai) se adaptó a la pandemia, lanzó la modalidad “Cen-Cinai en Casa” con el objetivo de integrar y desarrollar estrategias preventivas de nutrición, salud, crecimiento y desarrollo en el hogar (Cen-Cinai 2020).

Frente al malestar ciudadano que generó la crisis económica y social producto de la pandemia, el gobierno convocó a un mecanismo de diálogo social que abordó distintos ángulos del problema (Martínez Franzoni 2020). En ese marco tuvo lugar la Mesa de Protección Social del Centro de Operaciones de Emergencia de la Comisión Nacional para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (COE) en marzo de 2020, con instituciones clave en materia de cuidado como el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu). Esta iniciativa permitió dar visibilidad a las necesidades específicas de las mujeres en el contexto de la pandemia, trajo a colación temas de cuidados, cargas sociales, responsabilidades, protección de empleos y demás de ellas, como actrices clave en la sociedad (Foro Multisectorial de Diálogo Nacional 2020). De ella fueron parte, actores institucionales, así como sociedad civil que atienden al aparato productivo, en particular al micro y pequeño.

Así, es como durante el primer año de la pandemia, en el 2020, los distintos actores estatales y de sociedad civil se refieren a la organización de los cuidados, a sus problemas y a la necesidad de aprovechar la emergencia para introducir cambios. Aunque no es el foco de este capítulo, es claro que conforme la emergencia cede, la necesidad de reorganizar los cuidados pierde centralidad y para de colocarse en la agenda pública y política.

Este capítulo analiza las narrativas en dos momentos principales del año 2020: las medidas implementadas desde el Estado a partir de marzo y abril, y el diálogo social que tuvo lugar entre octubre y noviembre de ese año y que abordó directamente la necesidad de transformar la organización social de los cuidados en general, e infantil en particular.

6.2. Metodología

El período de análisis de este capítulo fue del año 2018 al 2021, con énfasis en el año 2020, cuando inicia la pandemia y se toman las medidas de emergencia iniciales que afectan fuertemente la organización de los cuidados desde la centralización de esta temática en la agenda política. A continuación, se explica primero la recolección de datos y seguidamente el proceso de análisis mediante su sistematización y codificación.

6.2.1. Recopilación de datos

Las fuentes se identificaron mediante palabras clave como “cuidado”, “cuidado Covid-19”, “cuido”, “cuido pandemia”. Esa búsqueda tuvo como limitación el identificar registros que hacían referencia a los cuidados sanitarios durante pandemia como el distanciamiento y las medidas higiénicas. Por esto, se optó por realizar la búsqueda en páginas oficiales de gobierno, tales como Casa Presidencial, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Ello resultó en documentación, artículos y comunicados de prensa que mencionaban las medidas y estrategias creadas en materia de cuidado propiamente dicho. Esta búsqueda se complementó con otras palabras clave como “Mesa de Diálogo Costa Rica”, “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (Redcudi), “servicios de cuido Costa Rica”, “nueva normalidad cuido”, “política social cuido”, “Mujer y negocios 2020”, entre otras. Además, se revisaron los informes del Estado de la Nación y periódicos nacionales e internacionales como Semanario Universidad, La República, Delfino, El Mundo, BBC News, entre otros.

El resultado fueron 52 entradas relativas al abordaje estatal de los cuidados, antes y durante la pandemia del Covid-19. Estas entradas fueron principalmente textos oficiales, complementados de las intervenciones y manifestaciones de organizaciones de la sociedad civil en la mesa de diálogo convocada por el gobierno entre el 23 de octubre y el 21 de noviembre de 2020 (Casa Presidencial 2020).

6.2.2. Análisis de datos

Se reconstruyeron los dos elementos centrales de las narrativas: la construcción del o de los problemas, y las soluciones planteadas para abordar dichos problemas. Ambas categorías se codificaron de manera inductiva para desagregar los problemas y soluciones identificados en las fuentes (Cuadro 6.1). De manera inductiva se identificaron dos problemas y dos soluciones presentes de manera recurrente en los registros que integran la base de datos. A ello se agregaron los actores responsables de estas narrativas y se consideraron los héroes, víctimas, y villano/as identificados en las narrativas.

CUADRO 6.1 Categorías y códigos identificados

Categoría	Códigos
Problema	Feminización de los cuidados
	Consecuencias de la feminización de los cuidados ¹²
Solución	Participación estatal
	Reorganización de las familias

Fuente: elaboración propia.

El procesamiento se hizo por medio del software NVivo. Ello permitió identificar de manera sistemática las referencias relativas a cada categoría de análisis.

Con relación a las categorías de héroes, víctimas y villanos/as, se procesaron desde y por medio del rol del “personaje” en la narrativa. Las narrativas no necesariamente incorporan estos personajes. Por ejemplo, el hecho que desde el Poder Ejecutivo se planteara la importancia de que “la nueva normalidad sea con igualdad de género” al hacer referencia al COVID-19 como la nueva normalidad, no le coloca necesaria ni automáticamente como héroe. Se planteó como tal si apareciera discursivamente como salvador de la situación mediante un conjunto de soluciones dadas. Es decir, que la asignación de papeles - sean héroes, villanos o víctimas - tiene que ver con la funcionalidad de tal o cual personaje en la narrativa que se ha reconstruido.

6.3. Hallazgos

El análisis identificó una única narrativa en torno a la materia de cuidado que denuncia la feminización de los cuidados y busca trascenderla mediante políticas públicas adecuadas. Se trata de una narrativa colocada por quienes sistemáticamente buscan situar y vincular la división sexual al ajuste de una distribución inequitativa del recurso del tiempo, así como a las consecuencias que tiene el tiempo y la inversión laboral en la vida de las mujeres. Quiere decir que es una narrativa que aparece de la mano de actores institucionales tales como lo son el Inamu y el IMAS.

En términos generales, los problemas relativos a la organización social, familiarista y femenina, de cuidados eran similares a las que se venían visibilizando antes de pandemia, principalmente desde el rol de las mujeres en esta carga no remunerada. Sin embargo, la pandemia brinda mayor visibilidad a los actores que desde antes de la pandemia realizaban su gestión

¹² En este caso, las consecuencias de la feminización (ej, baja participación laboral) son las que se identifican como problemas que ameritan la intervención pública – antes que o de manera complementaria a, la feminización de los cuidados *per se*.

institucional en materia de cuidados. Se espera incluso que actores no-relacionados a la temática se refieran al tema y tengan algo que decir al respecto de la organización de los cuidados.

A continuación, se explican los problemas y las soluciones identificadas y se muestran cómo se da lugar a una única narrativa protagonista del período analizado.

6.3.1. Problemas

Durante 2020 se evidenciaron dos grandes problemas en torno a la temática de cuidado. El primero es la feminización de los cuidados. El segundo alude a las consecuencias negativas que genera la feminización de los cuidados. Uno y otro problema identificados son complementarios antes que excluyentes uno de otro.

Quienes portaron estas ideas fueron los organismos internacionales, la academia, centros de investigación, el Inamu y la diputada María José Corrales del Partido Liberación Nacional (PLN). Los primeros, aludieron por medio del análisis y recopilación de información, las cifras y datos de aumento de trabajo no remunerado y feminizado en la organización de los cuidados. Mientras que, el Inamuy la diputada, colocaban la problemática en el debate político desde su gestión y voluntad política.

Se colocaba en el debate público la suspensión de lecciones en centros educativos del país, así como la saturación de servicios sanitarios y el confinamiento, lo que conllevaba a que la respuesta a estas decisiones recayera mayoritariamente en las mujeres, atendiendo a familiares enfermos, adultos mayores, así como niños y niñas, como una “responsabilidad” histórica con la que han cargado. A ello, se sumaba un agotamiento físico y emocional, complementado con mayores riesgos de ser víctimas de violencia.

Asimismo, en el diálogo social, desde la sociedad civil se colocaban necesidades clave como el fortalecimiento de la Redcudi y la creación de un Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas adultas y personas adultas mayores en situación de dependencia (Sinca).

Bajo la feminización de los cuidados se reportan casos de violencia de género en época de aislamiento social, debilitamiento y retraso en la Agenda de Género antes y durante Covid-19, falta de acciones o medidas específicas para responder a las necesidades de las mujeres durante Covid-19, imposibilidad de las mujeres para iniciar o continuar sus estudios o emplearse en algún trabajo porque su tiempo lo dedican al cuidado y protección; desestimación de la posibilidad de que mujeres aspiren mediante nuevas metas a su empoderamiento personal, así como la urgencia de soluciones integrales en Costa Rica que den respuesta a principales necesidades económicas y sociales.

Bajo las consecuencias de la feminización aparecen la alteración particular del trabajo doméstico, la carga mental y física en mujeres, el cierre de las escuelas, el mal estado físico y

mental de las personas adultas mayores y el teletrabajo como carga ante el aumento de atención en la salud y bienestar de la familia.

La pandemia del Covid-19 centraliza el tema de cuidados, exclusivamente de la mano con todas las consecuencias negativas para la sociedad al organizarse en torno a una división sexual del trabajo no remunerado muy marcada y desigual entre hombres y mujeres. En los documentos examinados se señalan riesgos, preocupaciones, afectaciones y retos para Costa Rica en materia de cuidado, se aborda cómo el distanciamiento social colocó la organización social de los cuidados en la conversación de la política pública relacionada con la pandemia.

El Gráfico 6.1 muestra que la feminización de los cuidados tiene más del doble de referencias que las obtenidas por las consecuencias negativas de esa feminización. La injusta distribución de las obligaciones domésticas, el cuidar y atender a menores de edad y personas adultas mayores, el trabajo sincrónico entre el teletrabajo y tareas reproductivas y el asumir roles simultáneos (madres, esposas, trabajadoras, cuidadoras, enfermeras, maestras y tutoras), evidencian la repercusión que tiene la feminización de los cuidados, ya histórica, no abordada solamente durante la pandemia del Covid-19, en escenarios de crisis y *shock* como lo es este contexto. Lo que se plantea es que, al concentrar un amplio espectro de las actividades en los hogares, la pandemia refuerza la histórica división sexual del trabajo.

GRÁFICO 6.1 Organización social de los cuidados: problemas identificados



Fuente: elaboración propia.

El exceso de trabajo asociado a los cuidados conlleva una sobrecarga mental y física en las mujeres. Es una constante en las problemáticas que acarrearán la injusta sobrecarga y distribución de tareas de cuidado, con la sobre exigencia de la “idea” que las mujeres pueden ser multifacéticas y multitarea por naturaleza.

A ello se suma la toma de decisiones por parte de la administración Alvarado Quesada, de cerrar escuelas e implementar el teletrabajo, decisiones que contribuyeron también a la alteración particular del trabajo doméstico, además de sumar a ello, el mal estado físico y mental de personas adultas mayores que, dadas las circunstancias y el escenario ya señalado, “debían” de ser atendidas por mujeres. Incluso, si se asumía que madres y padres contaban con trabajos ‘teletrabajables’ para atender el cuidado en sus familias.

Además, de forma agregativa, con la categoría de “consecuencia dada la feminización de los cuidados”, se identificó que la mayor consecuencia fueron los casos de violencia de género en época de aislamiento social, a esto se suman factores de estrés, confinamiento, preocupación de la situación socioeconómica, entre otros factores. No obstante, también se entrelaza con la falta de acciones o medidas específicas para responder a las necesidades de las mujeres durante Covid-19, así como se agrava el debilitamiento y retraso en la agenda de género, antes y durante Covid-19, se hace un llamado a la urgencia de soluciones integrales en Costa Rica que den respuesta a las principales necesidades económicas y sociales. En esta misma línea, se evidencia la imposibilidad de mujeres de iniciar o continuar sus estudios o emplearse en algún trabajo porque su tiempo lo dedican al cuidado, protección y desestimación de la posibilidad de que mujeres aspiren a nuevas metas, a su propio empoderamiento personal.

6.3.2. Soluciones

El material analizado respecto a las soluciones permitió identificar dos asuntos mencionados de manera recurrente en la reorganización de las familias y la participación estatal. Al igual que los problemas, los actores presentan una y otra solución como complementarias antes que excluyentes.

Entre quienes se interesan en abarcar las soluciones a estos problemas, destacan figuras individuales del Poder Ejecutivo como Carlos Alvarado Quesada, Epsy Campbell Barr, Silvia Lara Povedano, así como Patricia Mora Castellanos desde el Inamu y Juan Luis Bermúdez Madriz en el caso del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). También, la diputada María José Corrales del Partido Liberación Nacional, coloca en el control político del Poder Legislativo, el proyecto de ley para reformar la red de cuidado.

Sin embargo, en el marco de la organización de los cuidados durante la pandemia, se halla que hay soluciones que se colocan únicamente en el discurso político, pero no en el accionar. Entre ellas, el construir una Redcudi que también atienda a adultos mayores, el materializar las

aspiraciones propuestas por el Consejo de Mujeres, el avanzar a una nueva normalidad con igualdad de género, y el respeto de los derechos de las trabajadoras domésticas.

Incluso, el Inamu hace un llamado a que no todas las directrices emitidas para atender la crisis del Covid-19 plantean acciones o medidas específicas para responder a las necesidades de las mujeres, por lo que resulta necesario hacer una valoración de la transversalización del enfoque de género para atender las emergencias a nivel nacional (Instituto Costarricense de Turismo 2020). Asimismo, la sociedad civil enfatiza en que el tema de cuidado adquiere una inusual e inesperada relevancia y señala la importancia de lograr hacer del cuidado una política social, sostenida y consciente.

Entre las soluciones destacan la continuidad de la Redcudi aun cuando los centros educativos permanecían cerrados, la atención telefónica a mujeres víctimas de violencia, ofrecida por parte de INAMU, los servicios de alimentación y centrales telefónicas para atención psicológica de personas adultas mayores, campañas en redes sociales en materia de cuidado y violencia, y el diálogo social para ampliar el menú de opciones de política pública que tomen en cuenta el elemento de los cuidados.

Tal y como se visualiza en el Gráfico 6.2, la participación estatal se hace presente en torno a las soluciones, no obstante, la “raíz” de estas soluciones, como lo es la reorganización de las familias se encuentra en un segundo plano.

GRÁFICO 6.2 Organización social de los cuidados: Soluciones identificadas



Fuente: elaboración propia.

Como lo muestra el Cuadro 6.1, la mayor cantidad de referencias (59) refieren a la participación estatal mientras que 30 se enfocan en la reorganización de las familias. Ejemplos de lo que se alude como participación estatal son calidad de servicios de cuidado y desarrollo infantil, mantener abierta la red de cuidado, pacto social, atención adultos mayores, mesa de diálogo multisectorial, rol y cobertura de la red de cuidado, esfuerzos por medio de redes sociales y valoración social de los cuidados.

CUADRO 6.1. Solución

	A : Reorganizacion de las familias	B : Participacion estatal
1 : Solucion	30	59

Fuente: elaboración propia.

Desagregando la categoría de reorganización de las familias, el cuadro 6.3. muestra dos grandes asuntos: la equidad y la relación con la población cuidado dependiente. La importancia relativa de uno y otro asunto es similar (con 15 referencias cada una). Ejemplos de lo que se alude como equidad es: la distribución equitativa del trabajo doméstico no remunerado y hacer de la nueva normalidad una convivencia con igualdad de género. Lo que se alude de población dependiente crianza positiva y adultos mayores: cambios en los cuidados: protección y crianza positiva e inversión en los cuidados y la promoción de la corresponsabilidad.

CUADRO 6.3. Reorganización de las familias

	A : Equidad	B : Poblacion dependiente crianza positiva y adultos mayores
1 : Reorganizacion de las familias	15	15

Fuente: elaboración propia.

Bajo la participación estatal, el Cuadro 6.4 hace referencia a dos grandes asuntos: medidas necesarias y mecanismos para definir dichas las medidas. Se evidencia que hay una mayor cantidad de referencias sobre mecanismos para definir las medidas necesarias que aluden al pacto social (basado en la igualdad, la no discriminación y la garantía de los derechos para todas las personas), esfuerzos por medio de redes sociales (transmisiones en vivo y campañas de acceso a los derechos de las mujeres, en pro de la convivencia sana y corresponsable en época de aislamiento social; incidiendo en la opinión pública), el diálogo social y la valoración social de los cuidados. Con una menor cantidad de referencias se encuentra la relevancia de ampliar la cobertura de la red de cuidado, así como la atención a personas adultas mayores.

Es así como se evidencia que el aparato estatal busca destinar sus esfuerzos a las personas adultas mayores, mujeres y niñez, valoran otros sectores y enfatizan en la mesa de diálogo en

donde se escuchan distintos actores, se busca garantizar la calidad, bienestar, fortalecimiento, inversión, servicios y políticas destinadas al cuidado.

CUADRO 6.4. Participación estatal

	A : Mecanismos para definir las medidas necesarias	B : Medidas necesarias
1 : Participación estatal	32	27

Fuente: elaboración propia.

6.4. Conclusiones e implicaciones

Este capítulo mostró que, en materia de organización social de los cuidados, el día después al inicio del *shock* encontró a los cuidados como un asunto tematizado y abordado desde el Estado y desde la política social. La narrativa identificada fue una única, enfocada en la necesidad de participación estatal, pero también de una reorganización de las familias para enfrentar la feminización de los cuidados y sus consecuencias negativas. Así, los asuntos destacados en la narrativa identificada son de mucha relevancia para interpelar, primero, el papel del Estado frente a una familiarización histórica de los cuidados. Segundo, se interpela la división sexual del trabajo tradicional entre hombres y mujeres, debido a la cual las mujeres son las que cuidan.

La ausencia de controversia o confrontación entre distintas narrativas relativas a los cuidados puede deberse a que estos se mantienen en los márgenes de los asuntos que concitan una mayor atención de los actores – como el financiamiento de la seguridad social, la protección de la vejez o la vacunación. Es así destacable el grado de homogeneidad de los problemas y las soluciones identificadas. Lejos de pensar que esta es una narrativa compartida por actores sociales y políticos, el hallazgo sugiere que, en el contexto actual del país, quienes están en desacuerdo con esta narrativa no ven la necesidad de explicitarlo. Para quienes defienden la narrativa dominante ello puede ser positivo porque no se ven enfrentados a ideas hostiles a las propias. A la vez, puede ser negativo porque denota que, por ejemplo, actores defensores de la división sexual tradicional del trabajo realizan vetos implícitos antes que explícitos. Por ejemplo, en actores vinculados al neopentecostalismo. Tan recientemente como 2018, Fabricio Alvarado, entonces candidato presidencial por el partido Restauración Nacional en la segunda vuelta electoral de ese año, apelaba al orden natural para argumentar que era bueno que las mujeres no trabajaran y anunciaba que, como presidente, emitiría un decreto para eliminar la ideología de género en instituciones y educación pública (Miranda 2018; Arrieta 2017). De este tipo de afirmaciones es posible desprender que actores políticos y sociales de peso están lejos de compartir la narrativa relativa a

la necesidad de promover una reorganización de los cuidados que interpele la división sexual del trabajo como la que prevaleció de manera explícita durante el período examinado.

Una de las razones que puede explicar que la narrativa identificada no fuera amenazante a otras y, en esa medida, no entrara en conflicto contra narrativas explícitas, puede haber sido que no tocara dimensiones de la arquitectura de otros asuntos altamente conflictivos, en particular, la del financiamiento. La narrativa hace mención de la cobertura-continuidad de los servicios de cuidado e incluso la diputada María José Corrales enfatiza en la importancia de reforzar estos servicios. Sin embargo, no se identifica una vinculación entre esta idea con sus costos y, mucho menos, con las fuentes de financiamiento que lo harían posible. Así, la idea de ampliación se expresa de manera muy general, más como expresión de lo deseable que como medida susceptible de materializarse mediante una dada movilización de recursos. Este vacío de referencia al financiamiento es aún más llamativo dada la centralidad que tenía en la narrativa previa a la pandemia para explicar la muy limitada cobertura de la Redcudi.

Para conocer cambios y continuidades en materia de narrativas relativas a la organización social de los cuidados, en el futuro es relevante conocer si la pandemia dejó huellas en aquello que las mujeres – en tanto principales o exclusivas cuidadoras -, esperan del Estado en esta materia o, por el contrario, para ellas el “día después” no se diferencia mucho del momento precedente a la pandemia.

7. ¿Política social en *shock*? Narrativas en perspectiva comparada

7.1. Introducción

El presente capítulo hace un balance de los cambios y continuidades en las narrativas relativas a la política social entre 2018 y 2021, a través de momentos de crisis fiscal, ajuste y pandemia. Un balance relativo a la política social como tal exige cambiar el nivel de análisis, de los asuntos específicos de política presentados previamente, a un nivel de generalización mayor, que los articule.

En términos metodológicos, los asuntos previamente examinados son lo suficientemente diversos como para considerarlos como indicadores de los cambios y las continuidades de las narrativas de la política social en su conjunto. Dicho análisis contempló transferencias tanto como servicios; contributivas y no contributivas en el primer caso y de salud y de cuidados en el segundo. Al analizar programas sociales diversos, fue posible examinar narrativas a través de distintas arquitecturas, en particular en términos de financiamiento y de elegibilidad, además de situar el nivel de cambio (primer, segundo o tercer orden) al que esas narrativas hicieron alusión (Hall, 1993). Es decir, que interesa saber si estos cambios corresponden a los beneficios inmediatos de la política social, sus arquitecturas o a sus principios orientadores, respectivamente.

El análisis de la política social como tal, el cual se presenta en este capítulo, se apoya en los elementos comunes a los distintos asuntos antes y después del inicio del *shock* producido por la pandemia del Covid-19. Concretamente, se examina de manera comparada la evidencia empírica presentada en los capítulos anteriores respecto al momento previo a la pandemia, posterior al inicio de la pandemia, y al contrapunto entre ambos momentos. Este análisis muestra que es posible hacer un balance de lo ocurrido con las narrativas en materia de política social como tal en torno al *shock* producido por la pandemia de Covid-19.

Los principales hallazgos incluyen el reposicionamiento de ideas vigentes desde el periodo prepandémico, la concentración de la discusión en torno a la arquitectura de política social en general y del financiamiento en particular, y la presencia de coaliciones discursivas que se mantienen en ambos momentos, pero que se reagrupan para impulsar unas determinadas narrativas. En cada uno de los casos estudiados se experimentaron una diversidad de cambios y continuidades, esperables dada la importancia de los respectivos legados institucionales y su reflejo en la configuración de los actores. A pesar de su importancia y sus alcances profundos en la organización de la sociedad y del Estado, el shock pandémico estuvo lejos de borrar esos legados.

Las variaciones entre asuntos que se encontraron, documentan la importancia de que sean estudiados cada uno, en sus propios términos, para posteriormente moverse a un nivel de generalización que detalla convergencias y diferencias en las continuidades y rupturas respectivamente.

7.2. Cambios y continuidades antes y después del *shock*

En términos metodológicos, a los efectos de hacer el balance antes-después, primero se caracterizaron las narrativas sobre política social existentes antes y después del *shock* para cada asunto. A partir de ambas síntesis se identificaron los elementos comunes a las narrativas sobre política social para consolidar, en un tercer momento, los cambios y continuidades antes y después del *shock*. El resultado de este ejercicio se plasma en el Cuadro 7.1, que resume los hallazgos principales para cada asunto y el balance entre ellos. Concretamente, este cuadro muestra los cambios y continuidades en las narrativas correspondientes a los seis asuntos seleccionados y facilita identificar los puntos de encuentro y las diferencias entre los diferentes elementos de política social.

Como se puede observar en el Cuadro 7.1, para efectos del balance también se sitúa la evidencia empírica en torno a los niveles de análisis de Hall (1993), profundizados en el apartado teórico de esta investigación. De esta manera, se recupera si las narrativas vigentes en la agenda se dirigen hacia las configuraciones inmediatas de la política social, entendidas como cambios de primer orden (principios orientadores); de segundo orden, es decir, hacia alguna de las cinco dimensiones de la arquitectura (elegibilidad, beneficios, financiamiento, proveedores y opción de servicios privados), o de primer orden, referentes a los principios orientadores de la política.

CUADRO 7.1. Consolidado de narrativas a partir de la evidencia empírica, por asuntos

Asunto	Previo al <i>shock</i>	Posterior al inicio del <i>shock</i>	Balance de cambios entre momentos
Informalidad laboral	Predominio de una narrativa “atrapalotodo”, que define el problema a partir de sus múltiples causas y busca que las soluciones propuestas respondan a esa complejidad al abordar el financiamiento y la elegibilidad para el acceso a la seguridad social (ideas de segundo orden).	Dos narrativas obtienen protagonismo: una vincula las cifras de informalidad con el financiamiento de la política social y aboga por las cargas sociales como solución; la otra contesta en aras de reivindicar la responsabilidad del modelo productivo en la generación de empleo. La ruptura narrativa del vínculo entre financiamiento de la política social y planilla laboral implica un cambio de tercer orden.	La llegada del <i>shock</i> coincide con una reconfiguración del posicionamiento de las narrativas. Ideas difusas en el momento prepandemia se consolidan como dos narrativas enfrentadas entre sí; orientadas hacia cambios de segundo orden en la política social, pero con posibles implicaciones sustantivas para los principios orientadores de la política social.
Financiamiento de la seguridad social	Se identifican tres narrativas, una de eficiencia administrativa; otra de cumplimiento estatal y una tercera de actualización de la seguridad social a la dinámica del mercado laboral. Las dos primeras narrativas corresponden a cambios de primer orden, mientras que la tercera hace alusión a la configuración de los instrumentos de política y, por tanto, muestra cambios de segundo orden.	Se mantienen las mismas narrativas identificadas en el momento previo al <i>shock</i> . Sin embargo, por el cambio de contexto, las narrativas de cumplimiento estatal y de actualización a la dinámica laboral toman relevancia, y asumen nuevos asuntos como la reducción de la BMC y el abordaje de los efectos de la pandemia en el empleo. Este último se expresa en asuntos como el	A pesar de que la llegada del <i>shock</i> coincide con la continuidad de las narrativas del periodo prepandémico, se reconfigura la relevancia de cada narrativa y su posicionamiento; y surgen nuevos elementos discursivos que se suman a su contenido, promovidos por ideas de tercer nivel que pueden tener

		desempleo, la informalidad y la morosidad patronal, e implica soluciones vinculadas con el fortalecimiento de las cotizaciones, principalmente.	repercusiones en los instrumentos de política.
Pensiones	Predominio de tres narrativas que abogan por cambios paramétricos, una narrativa administrativos y de rediseño del sistema en favor de la capitalización individual. Las dos primeras narrativas responden a cambios de segundo orden, mientras que la tercera a un cambio de principios orientadores.	Se mantienen las narrativas identificadas previo al <i>shock</i> . El nuevo contexto aporta elementos a la discusión preexistente. Se impulsan soluciones paramétricas específicas bajo el sentido de urgencia que plantea la crisis.	El <i>shock</i> coincide con la continuidad de las narrativas del periodo prepandémico, pero surgen nuevos elementos discursivos que se suman a su contenido. Las discusiones se mantienen en cambios de segundo orden y las narrativas que aspiran a cambios en principios orientadores no se vuelven por lo pronto dominantes.
Transferencias monetarias	Predominio de la narrativa de austeridad en respuesta al problema identificado en las finanzas públicas. Se afínca en cambios de segundo orden, en los que la insolvencia financiera impera sobre la posible expansión.	En respuesta inmediata a los efectos del <i>shock</i> , de manera temporaria se registra una narrativa de expansión de la inversión social. La narrativa de austeridad retoma pronto su lugar predominante, en continuidad con el momento prepandemia.	Debido al <i>shock</i> , se registra una ruptura narrativa como respuesta inmediata a la crisis. Esa ruptura es temporal y el periodo de análisis cierra con la continuidad de la narrativa inicial. A pesar de una ruptura temporal, las narrativas se mantienen en el segundo orden de política social.
Vacunación de personas migrantes	Por la naturaleza del asunto y su delimitación no se rehace un análisis narrativo previo al <i>shock</i> , sino que se	Hay dos narrativas que interactúan entre sí: una selectiva, enfocada en criterios de elegibilidad que excluye	Durante el primer periodo de la crisis, el enfrentamiento entre dos narrativas se dio entre dos

contra Covid-19	identifica el marco legal que reconoce el derecho a la vacunación universal de la población migrante, aún en condición de irregularidad, identificado como un principio orientador (tercer orden).	en un primer momento a la población migrante en condición irregular del acceso a la vacunación; y una segunda basada en principios universalistas que aboga por adecuar la demanda a la disponibilidad de recursos o beneficios para cada momento.	niveles de abordaje del problema: en segundo orden (asociado a disponibilidad de vacunas y elegibilidad) y en tercer orden (asociado a principios universalistas).
Organización social de los cuidados	Predomina una narrativa que denuncia la feminización de los cuidados y busca trascenderla mediante políticas públicas adecuadas, aunque con silencios en torno a sus posibles fuentes de financiamiento. Los cambios que se promueven son de segundo orden, en tanto tienen que ver con fortalecer instrumentos estatales preexistentes.	Se mantienen las narrativas identificadas al momento previo al <i>shock</i> , aunque el nuevo contexto aporta elementos a la discusión, como los efectos del confinamiento y el teletrabajo en los cuidados y la sobrecarga del trabajo doméstico. La demanda de corresponsabilidad social se da en un primer orden, es decir, en principios, pero sus instrumentos son de segundo o tercer orden.	El <i>shock</i> coincide con la continuidad de las narrativas del periodo prepandémico, fortalece las narrativas previas en materia de cuidados y registra intersección entre cambios de tercer orden con segundo orden.
Balance de convergencia o divergencia entre asuntos según momentos, en cuenta el nivel de cambio al que se apela	Durante este periodo, también de ajuste fiscal, las discusiones en torno a la situación de las finanzas públicas y la disponibilidad de recursos atraviesan las referencias entre asuntos. A los temas financieros se suma la pretensión de abordar en la discusión los distintos vértices de los problemas en materia de política social y sus posibles soluciones, por	El <i>shock</i> trajo consigo nuevos elementos de discusión para los asuntos de política social, con énfasis en el agravamiento de la situación financiera de la política social costarricense. Se evidencian continuidades, reconfiguraciones para asuntos específicos y solo en un asunto una ruptura temporal. Aunque los cambios predominan en el	La pandemia por Covid-19 no derivó en el surgimiento de narrativas o ideas totalmente nuevas para la política social en Costa Rica. Impera el reacomodo de ideas preexistentes o la continuidad con nuevos elementos para la discusión y la orientación hacia el segundo orden de política social, en

	<p>lo que las narrativas de este periodo también contienen referencias a temas administrativos, de acceso a servicios e, incluso, de transformaciones estructurales en las dinámicas laborales y productivas del país. El flujo de ideas que dominan la agenda se concentra en los cambios de segundo orden.</p>	<p>segundo orden, se registran ideas con implicaciones para el tercer orden de la política social.</p>	<p>algunos casos con implicaciones hacia sus principios orientadores.</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Con base en los contenidos resumidos en el Cuadro 7.1, a continuación, se hace un balance de lo ocurrido antes de la pandemia producida por Covid-19, seguido del momento de la crisis sanitaria, para finalizar con un balance del estado de la política social previa al denominado *shock*.

7.2.1. Previo al inicio del *shock*

En el momento pre-*shock* las narrativas se enmarcan en el abordaje de la situación de las finanzas públicas y el ajuste fiscal, ya que es una de las piedras angulares de los elementos narrativos de este momento; no obstante, no se identificó una diferencia tajante entre episodios de “crisis fiscal” y “ajuste fiscal”, como se buscó hallar en etapas tempranas de esta investigación. Aunque determinar el origen de esta ausencia excede los objetivos de este seminario de graduación, centrado temporalmente en la pandemia por Covid-19, una posible razón de este elemento es la necesidad de investigaciones retrospectivas que abarquen un periodo más extenso de análisis.

En su lugar, el tema fiscal orientó discusiones más generales sobre el limitado margen de maniobra del Estado para cumplir con sus responsabilidades financieras, incluidas las relacionadas con la seguridad social. Además, se abordaron las consecuencias negativas de esta frágil sostenibilidad fiscal para el mercado laboral y los sectores productivos del país.

El problema sobre las responsabilidades del Estado con la seguridad social se refleja en el abordaje del pago de la deuda con la CCSS (capítulos 2 y 3). Así, por ejemplo, forman parte de esto el alto endeudamiento del Estado (vinculado con su incapacidad de atención al pago de deudas) estrecha considerablemente el margen de acción de la Caja, y el problema estructural del empleo. Por otra parte, las soluciones a este asunto plantean alternativas mediante esfuerzos interinstitucionales y, en ese sentido, se propone fortalecer a la Caja para que cuente con capacidad de cobro de la deuda.

Asimismo, las ideas de austeridad y la noción de una crisis financiera se tradujeron en una imposibilidad del Estado (siempre en términos narrativos) para asumir formas no contributivas de protección social, principalmente en materia de transferencias monetarias (capítulo 4) o la apertura de nuevos servicios en asuntos como la organización social de los cuidados (capítulo 6). De esta manera, desde la sociedad civil se exponía la necesidad de fortalecer la Redcudi y de crear el Sistema Nacional de Cuidados y Apoyo (Sinca), que sirviera para la atención de personas adultas en dependencia; sin embargo, fueron asuntos que no contaron con acciones y medidas concretas a pesar de la disposición del Gobierno. Además, se reconocía que la falta de planificación en las necesidades de financiamiento por parte del Estado y del Poder Legislativo generaron un aumento de costo en el crédito para hogares y empresas, lo que provocó un continuo crecimiento del déficit fiscal en el país. Por esa razón, se planteó como principal solución a la crisis financiera la implementación de un

ajuste fiscal, mediante la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. Esto trajo a discusión las ideas de austeridad promovidas por el Gobierno.

A pesar de que la conversación principalmente giró en torno a la situación fiscal, en este periodo de análisis también se registran asuntos vinculados con la política social que posicionan otras ideas. En el caso de la informalidad laboral (capítulo 1), por ejemplo, se define como un problema vinculado con la política social, en la medida en que impacta las finanzas de la seguridad social debido a las cuotas no percibidas por la informalidad. Así, se proponen soluciones como la priorización de modelos y tarifas de aseguramiento que sean adaptadas a grupos específicos (elegibilidad y financiamiento).

Además, es necesario tomar en consideración a las transformaciones de la fuerza de trabajo en el nuevo siglo, así como sus implicaciones para un sistema de seguridad social, cuyo financiamiento se afianza en la planilla laboral (capítulos 1 y 2). Esto queda evidenciado en la narrativa identificada en el capítulo 1, donde se expone la problemática de las cargas sociales que repercuten negativamente sobre el empleo formal, y que una posible solución es reducir el porcentaje de contribución a la planilla laboral.

También, el enfoque de género en las intervenciones sociales busca promover transformaciones socioculturales mediante el desplazamiento de narrativas de reorganización de las familias y de participación estatal (capítulo 6). Y las discusiones de larga data sobre las posibilidades mantener o no el sistema de pensiones mediante la capitalización colectiva para la protección de la vejez (capítulo 3). Algunas de estas plantean la necesidad de atender los problemas de sostenibilidad del régimen, esto implica flexibilizar las cargas de los patronos, contar con la reforma integral del seguro de IVM, así como atender las propuestas encaminadas al pago de la deuda del Estado con la Caja.

Las narrativas y discusiones que se proponen para el periodo pre-*shock*, en su mayoría corresponden a soluciones que movilizan ideas de segundo nivel. Una excepción fueron aquellas ideas relacionadas con las reformas en pro del rediseño del sistema de pensiones y el paso a una posible capitalización individual.

7.2.2. Después del inicio del *shock*

Las narrativas sobre la política social registradas en el momento posterior al inicio del *shock* fueron tanto de carácter temporal como permanentes. Para algunos casos el *shock* trajo consigo reacciones de corto plazo y ventanas de oportunidad para una narrativa expansiva de la política social (capítulos 4 y 5). Estos casos, sin embargo, fueron los menos frecuentes, ya que imperó la continuidad de narrativas y el viraje expansivo fue solo temporal. A la vez, la llegada del *shock* pandémico y sus impactos a gran escala trajeron consigo nuevas perspectivas sobre los asuntos de política social, especialmente sobre aquellos que, desde el periodo pre-*shock*, evidenciaban su origen en causas diversas y

complejas; tal es el caso de la organización social de los cuidados. El confinamiento, como principal medida para detener los contagios, la incertidumbre por la nueva enfermedad y los efectos socioeconómicos del *shock* se convirtieron en algunos de los elementos de inclusión obligatoria en las discusiones sobre la vida laboral, la carga familiar de los cuidados, la capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios, y los criterios de elegibilidad para acceder a los servicios, entre otros.

En torno o detrás de estos temas propios de la emergencia, las narrativas identificadas retomaron ideas que no eran necesariamente novedosas. Por ejemplo, en materia de informalidad laboral, el *shock* coincide con el impulso a las ideas de reducción de las cargas sociales como la forma de crear empleo en el país. Este planteamiento se encontraba presente desde el periodo pre-pandémico, específicamente en algunos grupos de la sociedad civil, como grupos empresariales y voces expertas afines. En el caso de la organización social de los cuidados, la distribución igualitaria de las tareas domésticas y sus implicaciones en el bienestar de las mujeres fue un tema que ya había sido abordado antes del *shock*, pero que en el segundo momento cobra mayor relevancia y alcance más allá de los propios actores promotores de estas ideas.

El *shock* genera un reposicionamiento de ideas preexistentes en el momento pre-*shock*, en el sentido de ganar o perder terreno. Así, por ejemplo, las ideas sobre el cumplimiento estatal del financiamiento de la seguridad social ganaron protagonismo. Así lo evidencia la importancia de la definición del problema en términos de la deuda estatal y el mejoramiento de la gestión a lo interno de la Caja. En cambio, con relación al acceso a los servicios de salud, la presencia del Estado como garante de vacunación universal inicialmente perdió terreno – aunque luego lo recuperara y aunque tuviera lugar en el marco de unos de los esfuerzos de vacunación masiva inédita más importantes realizados en el país. Según lo establecido por el Estado, el acceso a la vacunación toma en cuenta a personas migrantes irregulares; sin embargo, debido al *shock* se da una ruptura en materia normativa y se prioriza a unos grupos poblacionales sobre otros; lo que, además, roza con los principios orientadores de estos servicios.

El origen identificado para estas tensiones reposa en las distintas visiones de la política social, con perspectivas que remiten a conflictos de larga data, tales como las fuentes de financiamiento de la política social, la necesidad de financiamiento colectivo versus la capitalización individual en el manejo de riesgos sociales como la vejez o la incapacidad, la segmentación versus el universalismo, la posibilidad de expansión de los servicios versus la limitante austeridad o la generación masiva de empleo versus su calidad.

Este “nuevo aire”, producto del reposicionamiento al inicio y durante el *shock* pandémico también se registra en el impulso narrativo a la reducción de las cargas sociales como medida de generación de empleo y la respuesta en clave de discusiones sobre si es la

política social la que debe responsabilizarse o no por las debilidades del modelo productivo (capítulo 1). También se evidencia en las constantes discusiones sobre las transformaciones del IVM y cómo su apertura al mercado privado es impulsada por un sector como “la salida” ante lo que identifican como problemas estructurales del régimen (capítulo 3).

Por otro lado, como parte de las particularidades de la pandemia también se registra la apertura de un espacio de conversación para lograr que otros actores, usualmente no incluidos en los abordajes del momento *pre-shock*, se sumen a la conversación o al intercambio de ideas. Un ejemplo puntual de esta sumatoria de perspectivas se registra en el capítulo 6, cuando se identifican rupturas puntuales en el silencio de “actores no tradicionales” en las discusiones sobre la organización social de los cuidados.

7.3. Balance entre momentos

Como resultado de la comparativa entre los momentos antes y después del inicio del *shock*, se desprende que, si bien la pandemia por Covid-19 dio paso a un período de incertidumbre, no se identifica que haya tenido como efecto la aparición de ideas totalmente novedosas respecto a la política social en Costa Rica. Esta tendencia se replica en la falta de registro de actores que posicionen nuevas narrativas, lo cual lleva a la prevalencia de actores que logran reagrupar y jerarquizar narrativas preexistentes al aprovechar el nuevo contexto para impulsar unas sobre otras. Este es el caso del acceso a vacunación contra el Covid-19 dirigido a población migrante en condición irregular, asunto que una vez llegada la pandemia fue tratado por los mismos actores que abordaban la vacunación de esta población antes de la pandemia (capítulo 5). Lo mismo ocurre con la organización de los cuidados: quienes insisten en la feminización de los cuidados como problema urgente a ser abordado por toda la sociedad y por el Estado, son los mismos actores que lo hacían antes de la pandemia – ahora bajo la oportunidad de exacerbación de esta feminización producto de la pandemia (capítulo 6). Es así como el *shock* coincidió con una mayor explicitación de tensiones entre narrativas que estaban presentes y que se oponían de manera más difusa antes de la pandemia. Se trata de tensiones basadas en disputas “viejas conocidas” asentadas en la economía política de los servicios sociales.

Casos que ejemplifican esta tendencia son el impulso del Poder Ejecutivo a la narrativa que culpabiliza a las cargas sociales por las cifras de informalidad laboral y la que impulsa los ajustes paramétricos al seguro de IVM (capítulos 1 y 3). En el primer caso, la narrativa ya existía, pero es hasta el momento posterior al inicio del *shock* que se evidenció el parteaguas entre dos coaliciones de actores que sostienen argumentaciones opuestas entre sí sobre la generación de empleo en el país. En el segundo caso, es interesante que, en materia de protección de la vejez, aunque hay actores que lo intentan, no logran que el escenario post *shock* jerarquice la narrativa favorable a una reforma estructural, concretamente promercado, del régimen de IVM.

Un tercer caso que ejemplifica este realineamiento es el asunto de las transferencias monetarias respecto a las cuales el *shock* crea temporalmente espacio para el impulso de una narrativa expansiva – aunque rápidamente las ideas de austeridad en nombre de la limitación de recursos ganan el pulso y retoman su lugar protagónico en la agenda (capítulo 4).

Sobre estas realineaciones y la capacidad de influencia de actores específicos, las autoridades del Poder Ejecutivo o del Gobierno Central resaltan por su centralidad en la ejecución de la política social, pero también y más importante en términos de narrativas, por su capacidad de alterar el balance de poder de unas ideas sobre otras. Ello ocurrió tanto por su propia adherencia a las ideas promovidas - como ocurrió cuando apoyó la idea de que la informalidad refleja las altas cargas sociales o cuando apoyó la reforma paramétrica del IVM, como por sus concesiones a actores y demandas de la sociedad civil – como se registra en el capítulo 5 respecto a la vacunación de personas en condición migratoria irregular.

Por otra parte, casos abordados en este seminario dan cuenta de una ruptura narrativa en torno a la centralidad histórica de la planilla laboral como fuente principal de financiamiento de la política social costarricense. Esta ruptura se nutre de ideas vigentes desde el momento pre-*shock* respecto a la necesidad del abaratamiento de costos en favor de los empleadores y la noción de un margen fiscal de maniobra estatal muy limitado.

Además de esta ruptura y siempre en términos de financiamiento, el *shock* dio impulso a narrativas que pretenden cambios estructurales con implicaciones al mediano y largo plazo, en las cuales se hace eco del posible cambio sustantivo, pero no de las fuentes alternativas que compensen esas transformaciones y evidencien una “tierra firme” en un posible nuevo estadio de la política social en el país (capítulos 1 y 2). Aunque estas reformas se tienden a presentar como cambios de segundo orden, su puesta en práctica puede tener claras implicaciones para los principios orientadores de la política social costarricense. Sin embargo, antes que un debate explícito sobre estas implicaciones, predominan silencios.

Aunque la pandemia se convirtió en un elemento coyuntural muy significativo para la discusión, las referencias al Estado costarricense no desaparecieron del registro; sea por su protagonismo en la materia o por los posibles cambios discutidos. Con esto, el Estado y su rol en la política social se mantienen como tema de inclusión indispensable en la agenda de la política social, tanto antes como después del inicio del *shock*. Asimismo, las discusiones sobre sus finanzas no desaparecieron del registro, por el contrario, la suma de las fuerzas y de las coyunturas dieron como resultado una suerte de “bola de nieve” para las argumentaciones y la reconstrucción narrativa. Por un lado, predominan las referencias al limitado margen de maniobra financiero, la necesidad de que se retraiga para que “abra espacio” a la oferta privada (capítulo 3) y la potente austeridad (capítulo 4). Por el otro lado, se posiciona la necesidad de su intervención en asuntos que implican un cambio sociocultural como la organización de los cuidados (capítulo 6) o que asuma responsabilidades como un

porcentaje de las cargas sociales para lograr que facilite el bienestar del sector privado (capítulo 1).

7.4. A modo de conclusión: *shock*, narrativas e implicaciones para la política social

Esta investigación partió de reconocer la crisis ocasionada por la pandemia como un periodo de alta incertidumbre y de alteración de las múltiples dimensiones de la vida social, con un consecuente espacio para la experimentación en las respuestas de política pública. A la vez, al examinar la literatura, se analizó el papel de los legados de política y el que la interrupción o no de dichos legados a consecuencia de un *shock*, debía ser algo a determinar empíricamente.

Como se evidenció en el abordaje de los asuntos de política seleccionados, este *shock* y sus impactos en el mercado laboral y en las dinámicas productivas locales e internacionales tuvo repercusiones narrativas directas en la política social costarricense históricamente basada en los aportes de la planilla. Ello, a su vez, conllevó a un fortalecimiento de las ideas en torno a la crisis en su financiamiento. Los fondos que permitan la operación y existencia de la seguridad social son un tema recurrente. Desde el periodo pre-*shock*, la forma en la que se problematiza la situación fiscal del país marca la pauta en materia de lo que se puede o no hacer, la inversión social a la que se puede o no aspirar y la permanencia de la noción de un Estado cuyo margen de maniobra es limitado para cumplir con sus protagónicas responsabilidades en la materia.

Aunque la pandemia aumentó las demandas en torno al rol del Estado de atender las nuevas necesidades, no necesariamente neutralizó las disputas preexistentes en torno a su sostenibilidad financiera y la expansión de la inversión social. Por el contrario, la evidencia muestra que el viraje hacia una política social más expansiva fue temporal, en forma de reacción inmediata a la situación de alta incertidumbre; mientras que las ideas de austeridad y capacidades limitadas son las que se mantienen como protagónicas en los intercambios entre actores.

Estos elementos permiten recuperar la centralidad del papel de las ideas en la definición de problemas y soluciones, principalmente en la construcción del discurso público sobre “lo deseable” y “lo posible”; ya que la conversación sobre las respuestas del Estado y el camino a seguir en las acciones en materia de política social reciben la influencia transversal de las disputas ideológicas del entorno. Aún en periodos de *shock* y sin que se haya experimentado un retraimiento significativo del Estado en favor del mercado, se mantienen los factores estructurales asociados a la profundización de la desigualdad, la acumulación de la riqueza, la pugna entre la amplificación de la inversión social universal versus los beneficios segmentados y las disputas sobre los principios bajo los cuales el Estado debe invertir, actuar y responder.

Tal y como se argumentó en secciones anteriores de este capítulo, la evidencia recopilada no registra que en el *shock* surgieran ideas totalmente novedosas por parte de los diferentes actores políticos, pero sí cambios en la reconfiguración de coaliciones discursivas y el impulso a unos posibles escenarios sobre otros; lo que de una u otra manera recupera el argumento de que las narrativas como constructos de ideas no tienen lugar en el vacío, sino en comunidades de políticas constituidas por actores que luchan por posicionar sus ideas en los lugares privilegiados de la discusión.

Por otra parte, en esta investigación también se consideró el supuesto teórico de que las narrativas se dirigen hacia niveles específicos de política social. La evidencia empírica dejó claro que son las reformas en configuraciones de la arquitectura de la política social y, puntualmente, del financiamiento (así como los criterios de elegibilidad a esos servicios financiados) las que concentran el volumen más significativo de las narrativas recopiladas para los seis asuntos. Ello es así, aunque como parte de las soluciones o posibles escenarios se aborden estrategias para hacerle frente a los cambios del mercado laboral y de encadenamientos productivos, reformas paramétricas o administrativas, entre otras aquí reseñadas. No obstante, no se descarta que la puesta en práctica de alguna de las pautas de acción mencionadas en los asuntos tenga implicaciones para los principios orientadores de política social costarricense.

Cabe destacar que, a pesar de las reiteradas referencias a la necesidad de reformas encaminadas a reducir la presión financiera de la estructura actual de la política social costarricense, son amplios los silencios en torno al origen de posibles fondos frescos que equilibren cambios propuestos. La escasez se presenta como un argumento todopoderoso, tanto para impulsar determinadas reformas como para justificar problemas actuales de desempeño.

Al hacer un balance de estos hallazgos en términos de oportunidades, pero también de amenazas para la política social costarricense, en una primera instancia, el mayor nivel de riesgo se encuentra en el componente no contributivo de la política social en la medida en que su financiamiento mediante contribuciones a la planilla laboral ha sido explícitamente cuestionado. A la vez, si bien explícitamente no se identifica una discusión en torno a reducir los beneficios a los que tienen acceso quienes por distintas razones no contribuyen con aportes al financiamiento de la política social, una reducción de sus fuentes de financiamiento -sin alternativas claras de cómo sustituir esos recursos- se convierte en una puerta abierta para consecuentes cambios a la baja en materia de beneficios y de criterios de elegibilidad.

Cabe también problematizar qué medidas como la reducción de aportes al financiamiento de los programas sociales no contributivos proviene de sectores bien posicionados de la sociedad costarricense, sea de autoridades gubernamentales o grupos económicos. Sin embargo, las afectaciones directas de estos cambios sin alternativas claras para el porvenir serían experimentadas por aquellos sectores en condiciones menos

favorables, los cuales hacen uso de los servicios y beneficios del régimen no contributivo. Ocurre que buena parte de la población, en cuenta la que se vería afectada por la reducción de beneficios no contributivos, se encuentra sumamente afectada en la actualidad en términos socioeconómicos. Ello hace que pueda apoyar medidas de corto plazo que en el mediano plazo la pueden afectar directamente.

En la medida en que se cuestiona el papel de las cargas sociales vinculadas a la planilla laboral, el riesgo afecta también a la población que cuenta con acceso contributivo a la política social. Por ello, aunque posiblemente no de manera tan inmediata, este pilar de la política social costarricense también se encuentra amenazado.

Es cierto que durante el periodo de estudio se registraron algunos vientos de oportunidad para la política social como la ampliación del espacio de discusión en torno a los cuidados, la igualdad en los derechos de vacunación de la población migrante con la que no lo es, y la apertura de un periodo expansivo en transferencias monetarias. Sin embargo, estas oportunidades fueron moderadas por su naturaleza discursiva más que ejecutiva, el riesgo que implicaron para la población interesada, o por su corta duración, respectivamente. Lo anterior impide consolidar las oportunidades como un contrapeso sustantivo ante la registrada ruptura de las coaliciones de clase en el acceso a la política social y la ruptura del consenso histórico en torno al vínculo entre la planilla laboral y el financiamiento de la seguridad social.

Dicho todo ello, más allá de estas rupturas discursivas y el reposicionamiento de ideas preexistentes, el *shock* ocasionado por la pandemia del Covid-19 no ha traído por lo pronto consigo acciones o decisiones que cambien el rumbo de la política social costarricense. Aunque un factor de esperanza sea que el pacto social redistributivo se oxigene y alcance un nuevo impulso, es necesario el desarrollo de mayores investigaciones, para determinar cómo estas semillas discursivas evolucionarán en las agendas o pasaran a ser medidas concretas. Además, no se descarta que en futuros escenarios la vertiente contributiva sea incluida en narrativas de reforma; lo que pone de relieve la necesidad de mayor investigación y seguimiento.

La necesidad de reforzar estos incipientes esfuerzos de investigación, acerca de la narrativa acerca de la política social en Costa Rica, surge también de reconocer que la presente investigación se basa en una selección de asuntos y dimensiones de análisis mediada por los intereses, bagajes y lecturas de cada persona que integra este seminario de graduación. La selección de los asuntos, la selección de las fuentes – tanto en cantidad como en diversidad –, y la interpretación de los hallazgos, estuvo sujeta a decisiones que ameritarían ser replicadas, corregidas y mejoradas. Por ejemplo, algunos de los asuntos fueron examinados mediante fuentes producidas por actores oficiales y de la sociedad civil, mientras que otros fueron examinados mediante los primeros, pero no los segundos.

La naturaleza distinta de cada asunto de política social permitió sentar las bases para una discusión rica y diversa sobre el panorama de las narrativas sobre el conjunto de la política social en Costa Rica y los posibles impactos del *shock* pandémico en dichas políticas. A su vez, en la delimitación propuesta de los asuntos existe cautela respecto a posibles generalizaciones de las conclusiones aquí expresadas, por ejemplo, a sectores de política social no analizados en tanto tales en el marco de este estudio como es el de los servicios de salud.

Finalmente, si bien las ideas han demostrado ser importantes en las explicaciones sobre los cambios o continuidades en materia de política social, también conviven con los legados institucionales.

Sobre este punto brinda evidencia la permanencia histórica de la centralidad de las discusiones en torno al papel del Estado para dar respuestas a los problemas colectivos de protección social, aún en momentos de crisis; discusiones que están mediadas por principios de constante referencia que remiten a resultados universalistas o segmentados.

No obstante, pese a que los cambios temporales representan una continuidad en el *statu quo*, ya se ha mencionado que los regímenes de política social no son monolíticos ni están exentos de cambio y la ruptura del acuerdo sobre el vínculo histórico entre política social y planilla laboral, que aquí se ha evidenciado, es prueba de ello.

En conclusión, la agenda de reformas pendientes o del curso de acción a seguir en la política social costarricense se encuentra en desarrollo, en medio de disputas ideológicas en torno a la necesidad de inversión social para la equidad y los aparentes impedimentos para hacerlo.

8. Bibliografía

- Abramson, Seth. «Trump-Russia Is Too Complex to Report: We Need a New Kind of Journalism». *Guardian*, 22 de Noviembre de 2019.
- Aguilar, Natalia Morales. «Pandemia empeora aún más las oportunidades de empleo». 29 de Abril de 2022. <https://estadonacion.or.cr/pandemia-empeora-aun-mas-las-oportunidades-de-empleo/>.
- Anderson, Eric, Nicholas Carleton, Michael Diefenbach, y Paul Han. «La relación entre la incertidumbre y el afecto». *Fronteras de la Psicología*, no. 12 (2019).
- Andrenacci, Luciano, y Repetto, Fabián. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2006. https://www.researchgate.net/profile/Luciano-Andrenacci/publication/264869572_Un_camino_para_reducir_la_desigualdad_y_construir_ciudadania/links/5ae5e5ba0f7e9b9793c6ace6/Un-camino-para-reducir-la-desigualdad-y-construir-ciudadania.pdf
- Antía, Florencia. *Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura*. Bogotá : Desafíos, 2017.
- Araya, Jorge. «¿Y los responsables dónde están?» *Semanario Universidad*, 25 de enero de 2017.
- . «Deuda estatal y empleo informal son base de la crisis de la CCSS». *Semanario Universidad*, 27 de Febrero de 2018a.
- . «Directivo alerta que reforma propuesta abre vía a privatización de servicios de salud». *Semanario Universidad*, 21 de Agosto de 2018b.
- . «Caja carece de estrategia de sostenibilidad financiera en seguros de salud y pensiones» *Semanario Universidad*, 20 de Noviembre de 2018c.
- Arias, Rodrigo, y Rafael A. Ugalde. «Hablemos de IVM. Sala Primera de la Corte consideró desvío de fondos en la CCSS – Parte III». *Surcos Digital*, 24 de setiembre de 2020.
- . «La Republica. Primer decreto de Fabricio Alvarado sería eliminar “ideología de género”». 2017. <https://www.larepublica.net/noticia/primer-decreto-de-fabricio-alvarado-seria-eliminar-ideologia-de-genero>.
- Artavia, María Leonela, Jorge Solano, y Mariela Campos. «La informalidad laboral en Costa Rica tras el paso del COVID-19». 03 de Mayo de 2022. <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/mayo-2022/3993-la-informalidad-laboral-en-costa-rica-tras-el-paso-del-covid-19>.

- Arza, Camila, Rossana Castiglioni, Juliana Martínez Franzoni, Sara Niedwiecki, Jennifer Pribble, y Diego Sánchez-Ancochea. *The political economy of segmented and uneven expansion: Latin American social policy in the 2000s*. 2021.
- Asamblea Legislativa. «Código de Trabajo, Ley N° 2». *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. 27 de Agosto de 1943. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045.
- . «Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. N° 9635». 3 de diciembre de 2018. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720.
- . «Reforma Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS N° 9686». 21 de Mayo de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89223.
- Atkinson, Paul, y Amanda Coffey. *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: estrategias complementarias de investigación*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia., 2003.
- Badilla Solano, Andrey. «La Seguridad Social costarricense frente el COVID-19: cuando la incertidumbre económica es peor que la incertidumbre epidemiológica». *Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales No 22 / Julio 2021* N. 22 (Julio 2021): 49-64.
- Banco Mundial. «Transferencias Monetarias Condicionadas Reduciendo la Pobreza Actual y Futura». 2009.
- Bárcena, Alicia, et al. *Panorama Social de América Latina*. 2022.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.
- Béland, Daniel. «Narrative stories, institutional rules, and the politics of pension policy in Canada and the United States». *Policy and Society*, 2019: 356-372.
- BID. *El empleo informan en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Venezuela: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Birkland, Thomas. «An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making». Londres: Routledge, 2016.
- Bjørkdahl, Kristian, y Carlsen Benedicte. *Pandemias, públicos y políticas Puesta en escena de las respuestas a las crisis de salud pública*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019.
- Blofield, Merike, Cecilia Giambruno, y Fernando Filgueira. *Policy expansion in compressed time*. United Nations Santiago, 2020.

- . «*Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*». CEPAL. 2020. <https://www.cepal.org/fr/node/52253>.
- Blofield, Merike, Cecilia Giamb Bruno, y Jennifer Pribble. «Breadth and sufficiency of cash transfer responses in ten Latin American Countries during the first 12 months of the COVID-19 Pandemic». *EconPapers*. 2021. <https://econpapers.repec.org/paper/tulceqwps/114.htm>.
- Blofield, Merike, y Juliana Martínez Franzoni. «Maternalism, Co-responsability, and Social Equity: a Typology of Work - Family Policies». *Instituto de Investigaciones Sociales*. 2014. https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/539/Maternalism_Co-responsibility_and_S.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Blyth, Mark M. «Review of "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy, by Judith Goldstein, Robert Keohane, and Kathryn Sikkink». *Comparative Politics* 29, 1997: 229-250.
- Bolsa de Comercio de Rosario. *Informativo semanal. Economía de mercado y distribución del ingreso*, 2013. <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/63696>
- Borges, Natasha. *The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas*. 2011.
- Braun, Virginia, y Victoria Clarke. «Using thematic analysis in psychology». *Qualitative Research in Psychology*, 2006: 77-101.
- Caja Costarricense de Seguro Social. «CCSS recuperó ₡200 702 millones en el primer semestre de 2019». *CCSS Noticias*, 21 de Agosto de 2019.
- . «Memoria institucional 2018». 2018.
- . «Memoria institucional 2019». 2019.
- . «Memoria institucional 2020». 2020.
- . «Memoria institucional 2021». 2021.
- Casa Presidencial. *Mesa de diálogo multisectorial entregará sus acuerdos a la Asamblea Legislativa*. 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/12/ Mesa-de-dialogo-multisectorial-entregara-sus-acuerdos-a-la-asamblea-legislativa/>.
- Cascante Molina, Sharon. «Marchan en defensa de la Caja y suplican por agua». *Diario Extra*, 2 de Mayo de 2020.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2011.

- Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta. *Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and investment trends*. Santiago: CEPAL, 2017.
- Cen-Cinai. *Modalidad CEN-CINAI en Casa beneficia a 38.667 usuarios con alimentación, salud y educación*. 2020. <https://www.cen-cinai.go.cr/modalidad-cen-cinai-en-casa-beneficia-a-38-667-usuarios-con-alimentacion-salud-y-educacion/>.
- Cepal. «Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible». *CEPAL*. 2014. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39242/LCG2587_es.pdf.
- . «Costa Rica: Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe». *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/147/BPE2018_CostaRica_es.pdf.
- . «Panorama Social de América Latina 2020». 2020.
- . «Panorama Social de América Latina 2019». 2019.
- . *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, 2020.
- . *COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean*. 2021. <https://cepalstatprod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CRI&theme=5>.
- . *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*. 2022. <https://statistics.cepal.org/geo/geo-covid/?language=es>.
- Chacaltana, Juan, y José Manuel Salazar-Xirinachs. *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*. Lima: OIT, 2018.
- Chacón, Vinicio. «Piden financiar pensiones con recursos del IVA e impuesto a combustibles». *Semanario Universidad*, 16 de Julio de 2021.
- Claisse, Frédéric, y Pierre Delvenne. «As above, so below? Narrative salience and side effects of national innovation systems». *Critical Policy Studies*, 2016.
- Conejo Fernández, Carlos, y David Cardoza Rodríguez. *Aplicación de la Regla Fiscal en Costa Rica*. 2020. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/14124>.
- Consejo Universitario. *Reglamento ético científico de la Universidad de Costa Rica para las investigaciones en las que participan seres humanos*. San Pedro de Montes de Oca, 10 de Mayo de 2000.
- Contraloría General de la República. «Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)». *Informe de Presupuestos Públicos 2019*. 2019.

<https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019/análisis-de-instituciones-seleccionadas-y-sector-municipal/caja-costarricense-de-seguro-social-ccss>.

Cordero Parra, Monserrat. «Tribunales condenan a 18 patronos por retener cuotas laborales de la CCSS». *Semanario Universidad*, 31 de Enero de 2019.

Cordero, Monserrat, y Araya Jorge. «A partir de junio de este año se harán procedimientos de FIV». *Semanario Universidad*, 22 de Enero de 2019.

Cubrero Brealey, Rodrigo. *Desempleo, informalidad y cargas sociales en Costa Rica*. 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=kB2FjLNu6eM>.

Delgado, Francisco. «El empleo informal en Costa Rica: características de los ocupados y sus puestos de trabajo». *Revista de Ciencias Económicas* 13(2), 2013: 35-52.

Delgado, Gregorio. «Conceptos y metodología de la investigación histórica». *Revista Cubana de Salud Pública* 36, nº 1 (2010): 9-18.

Della Porta, Donatella. «Movimientos sociales progresistas, democracia y pandemia». *Pandemias, política y sociedad: Critical Perspectives on the Covid-19 Crisis*, 2021: 209-226.

Deubel, André-Noel Roth. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora, 2014.

Dirección de Migración y Extranjería. *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 - 2022*. San José. 2017.

El País. *Red de Cuido mantendrá sus servicios a menores ante el coronavirus*. 2020. <https://www.elpais.cr/2020/03/17/red-de-cuido-mantendra-sus-servicios-a-menores-ante-el-coronavirus/>.

Enríquez, Alberto y Sáenz, Carlos. *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*. 2021.

Falleti, Tulia G., y James J. Mahoney. «El método secuencial comparado». *Revista SAAP (ISSN 1666-7883)*, 2016: 187-2020.

Fernández, Antonieta, entrevista de La Izquierda Diario Costa Rica. *Antonieta Fernández: “Están aprovechando la crisis para imponer la agenda neoliberal y debilitar la C.C.S.S”* (10 de Abril de 2020).

Fernández, Flory. «El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación». *Revista de Ciencias Sociales (Universidad de Costa Rica) II*, nº 96 (2002): 35-53.

Figuroa, Enver Vega. «Sociología, poder y crisis sanitaria global». *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. 12 de agosto de 2020.

https://www.clacso.org/sociologia-poder-y-crisis-sanitaria-global/#_ftn1 (último acceso: 26 de noviembre de 2021).

Filgueira, Fernando, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno, y Merike Blofield. *América Latina ante la crisis del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020.

Filgueira, Fernando. *Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina*. 1998. <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones2.htm> (último acceso: 13 de Noviembre de 2021).

Flórez Estrada, José María Villalta. «Proyecto de ley. Ley para el fortalecimiento de los ingresos de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante la derogatoria del inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador, ley N° 7983, de 16 de febrero de 2000». 7 de Octubre de 2020.

Foro Multisectorial de Diálogo Nacional. «Informe de la mesa 4. Pobreza, desigualdades y discriminaciones sociales». 2020.

García, Antonio Álvarez, y Érika Rodríguez Pinzón. «América Latina ante la COVID-19, impacto político y económico de una pandemia». *Pensamiento Propio*, 2020: 45-82.

Garrett, Geoffrey, y Barry R. Weingast. «Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market». En *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, de Judith Goldstein y Robert Keohane. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Goldstein, Judith, y Robert Keohane. «Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy». *Comparative Politics* 29, n° 2 (enero 1997): 229-250.

—. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Gómez, Tomás. «En micrófono abierto, Presidente Alvarado: “Yo se lo dije a la Caja: no hay plata”». *El Observador*, 23 de Abril de 2020.

Gottweis, Herbert. «Stem Cell Policies in the United States and in Germany». *Policy Studies Journal* 30, n° 4 (2002): 444-469.

Guzmán, Juany. «Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014». *Serie Políticas Sociales*, 2014: 1-65. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021_es.pdf

Haas, Peter M. «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination». *International Organization* (MIT Press) 46, n° 1 (1992): 1-35.

- Hajer, Marteen. «Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Britain». En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, de F. Fisher y J. Forrester, 43-67. Londres: Duke University Press, 1993.
- Hall, Peter. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics*, 1993: 275-296.
- Han, Paul, William Klein, y Neeraj Arora. «Variedades de incertidumbre en la atención médica: una taxonomía conceptual». *Medical Decision Making* 6, n° 31 (2011): 828-838.
- IMAS. *1.473 pescadores artesanales y ayudantes recibirán subsidio por veda durante 3 meses*. 29 de Mayo de 2020. <https://www.imas.go.cr/es/comunicado/1473-pescadores-artesanales-y-ayudantes-recibiran-subsidio-por-veda-durante-3-meses>.
- INEC. «Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2019». *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 2019. https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/receivt2019_2.pdf.
- . «Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2022». *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 2022. https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/ece_i_t_2022.pdf.
- . «Encuesta Continua de Empleo: El Empleo Informal en Costa Rica». *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 2015. https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receempleo_informal01.pdf.
- . *Encuesta Nacional de Hogares*. 2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/reenaho2019_2.pdf.
- Informe del Estado de la Nación. «Aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas». San José, 2021.
- Instituto Costarricense de Turismo. *NUEVO BONO PYME PROTEGER DESTINARÁ \$15 MILLONES PARA PRESERVAR EMPLEOS EN EL SECTOR TURÍSTICO*. 2020. [https://www.ict.go.cr/es/noticias-destacadas/1736-nuevo-bono-pyme-proteger-destinará-\\$15-millones-para-preservar-empleos-en-el-sector-tur%C3%ADstico.html](https://www.ict.go.cr/es/noticias-destacadas/1736-nuevo-bono-pyme-proteger-destinará-$15-millones-para-preservar-empleos-en-el-sector-tur%C3%ADstico.html).
- Instituto Mixto de Ayuda Social. *Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia*. San José, 2021.
- Instituto Nacional de las Mujeres. «Informe: Afectaciones por COVID-19 que reportan las mujeres que acuden al INAMU». *CEPAL*. 2020. https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cri_inamu_medidas_para_proteger_a_las_mujeres_ante_el_impacto_del_covid-19_200623.pdf.

- Jelin, Elizabeth, Renata Motta, y Sergio Costa. *Conceptual Debates and Evidencie from Latin American: Global Entangled Inequalities*. New York: Routledge, 2018.
- Jones, Michael , y Mark Mc Beth. «A Narrative policy framework: clear enough to be wrong?». *Policy studies journal*, 2010: 329-353.
- Junta Directiva de la CCSS. «ARTICULO 21°, SESIÓN 9087- 19 MARZO, 2020». 19 de Marzo de 2020.
- Kron, Stefanie. «La Frontera Norte tiene tres problemas: Tráfico de armas, de drogas y de migrantes». *Migración irregular y discursos 'securitarios' en Centroamérica: El caso de Costa Rica. Encuentro (Managua)*, no. 87. 36-60. 2010.
- La Nación. «Editorial: Altas cargas sociales promueven la informalidad». *La Nación*, 23 de Junio de 2019.
- Asamblea Legislativa. «No. 9635. Fortalecimiento de las Finanzas Públicas». 2018.
- López, Rodrigo Arias. «Corrupción en la CCSS llega a la OIT». *Semanario Universidad*, 11 de julio de 2012.
- Madrigal, Luis Manuel. «Hacienda confirma que la CCSS está excluida de la regla fiscal». *Delfino*. 19 de Septiembre de 2019. <https://delfino.cr/2019/09/hacienda-confirma-que-la-ccss-esta-excluida-de-la-regla-fiscal>.
- Madrigal, María Luisa. «Tasa de desempleo en Costa Rica cerró 2019 en 12,4%, la más alta en una década». *El Financiero*, 6 de febrero de 2020.
- Martínez Franzoni, Juliana. *COVID-19 y pactos sociales para la redistribución en Centroamérica: ¿más cerca, igual o más lejos que antes de la pandemia?* San José, 2021.
- . «La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan». *Banco Interamericano de Desarrollo*. Diciembre de 2006. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15049/la-seguridad-social-en-costa-rica-percepciones-y-experiencias-de-quienes-menos>.
- . *Regímenes de bienestar en América Latina*. San José: Fundación Carolina. 2007.
- . *Regla fiscal e inversión social: un ejemplo de cómo bañar al niño y tirarlo con el agua sucia*. 2018. <https://delfino.cr/2018/10/regla-fiscal-e-inversion-social-un-ejemplo-de-como-banar-al-nino-y-tirarlo-con-el-agua-sucia>.
- . «Seguridad Social y Equidad de Género en Costa Rica. Continuidades, cambios y retos». *Cuaderno de Ciencias Sociales 151* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)), Agosto 2008.

- . «Understanding the state regulation of fatherhood in Latin America: Complementary versus co-responsible». *Journal of Latin American Studies*, En prensa.
- Martínez Franzoni, Juliana, entrevista de Ailynn Torres Santana. *Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia: Entrevista a Juliana Martínez Franzoni*. 2020.
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. *América Latina: ¿Ha creado la pandemia oportunidades para las políticas inclusivas?* 2021. <https://agendapublica.es/america-latina-ha-creado-la-pandemia-oportunidades-para-las-politicas-inclusivas/>.
- . «Can COVID-19 prompt more inclusive social policy?» 2021.
- . «La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las narrativas de la política social en Costa Rica: historia de una (breve) oportunidad ». 2023.
- . *Una oportunidad para re-armar el pacto social costarricense*. San José: Seminario Universidad, 2021.
- . «Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?». *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46527/1/S2000750_es.pdf.
- . *La búsqueda de la política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial UCR, 2019.
- . *¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral?* Revista CEPAL. No. 121: 132-147, 2017.
- . *The Quest for Universal Social Policy in the South*. Cambridge University Press, 2016.
- . *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the Elusive Double Incorporation*. Palgrave Macmillan. 2013.
- Maurizio, Roxana. «Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual». *Organización Internacional del Trabajo*. Septiembre de 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf.
- Mazzucato, Mariana. *A new global economic consensus*. 2021. <https://socialeurope.eu/a-new-global-economic-consensus>.
- Mehta, Jal. «The Varied Roles of Ideas in Politics». *Ideas and Politics in Social Science Research*, 2010: 1-25.

- Mesa-Lago, Carmelo. *Evaluation of Four Decades of Pension Privatization in Latin America, 1980-2020: Promises and Reality*. 25 de Marzo de 2021. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3812430 (último acceso: 13 de
- Ministerio de Trabajo. *Informe Final Bono Proteger*. 2020. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/decimo_informe_proteger_final.pdf.
- . «Informe I». 2020.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Seguridad social*. 2021. <https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/> (último acceso: Julio de 2022).
- Miranda, Hulda. «Fabricio Alvarado: 'Cuando una mujer lleva a sus hijos a una Red de Cuido tiene que no trabajar, porque le quitan el beneficio' VERDADERO, PERO...». *Semanario Universidad*. 2018. <https://semanariouniversidad.com/chequeo/fabricio-alvarado-cuando-una-mujer-lleva-hijos-una-red-cuido-no-trabajar-le-quitan-beneficio-verdadero/>.
- Molle, François. «Nirvana concepts, narratives, and policy models: Insight from the water sector». *Water Alternatives* 1, n° 1 (2008): 131-156.
- Morgado, María Elena. «El legado colonial en las instituciones actuales: El caso de Costa Rica y Nicaragua». *COMILLAS Universidad Pontificia*, 2021: 1-46.
- Norma Nacional de Vacunación*. 2013. N° 37808-S (Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, Agosto 19).
- Ocampo, José Antonio. «Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización». *Nueva Sociedad* N° 215, 2008: 36-61.
- OCDE. «Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica». *OCDE*. Julio de 2020. www.oecd.org/economy/panorama-economico-costa-rica.htm.
- . «Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018». *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. 2018. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>.
- . *La OCDE y Costa Rica: Una relación mutuamente beneficiosa*. 06 de 07 de 2022. <https://www.oecd.org/latin-america/paises/costarica/>.
- . *OECD welcomes Costa Rica as its 38th Member*. 25 de Mayo de 2020. <https://www.oecd.org/costarica/oecd-welcomes-costa-rica-as-its-38th-member.htm>.

- OIT. *Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. 30 de Junio de 2015. https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2006. *Glosario sobre Migración*. Ginebra.
- . *Portal de Datos Mundiales sobre la Migración*. 2020. https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?cm49=188&focus=profile&i=stock_abs_&t=2020 (último acceso: 20 de Julio de 2022).
- Our World in Data. *Base de datos de muertes por COVID19*. <https://ourworldindata.org/mortality-risk-covid>: Our World in Data, 2021.
- Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2020*. San José: Programa Estado de la Nación, 2020.
- . *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: Programa Estado de la Nación; Conare, 2021.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. *El imaginario de las desigualdades en América Latina: ¿Es necesaria otra mirada?* Siglo Veintiuno Editores, 2020.
- Picado, Patricia Blanco. *Universidad de Costa Rica*. 27 de enero de 2017. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/01/27/resultados-de-estudio-del-regimen-de-pensiones-de-la-ccss-fueron-expuestos-en-foro.html> (último acceso: 19 de mayo de 2022).
- PNUD, y ONU Mujeres. *COVID-19 Global Gender Response Tracker*. 2022. <https://data.undp.org/gendertracker/>.
- Pomareda García, Fabiola. *Presidente afirma que Estado no tiene capacidad de pagarle deuda de ¢1,5 billones a la Caja*. 23 de abril de 2020. <https://semanariouniversidad.com/pais/presidente-afirma-que-estado-no-tiene-capacidad-de-pagarle-deuda-de-¢15-billones-a-la-caja/>.
- . «Transferencias del Gobierno al IVM-CCSS disminuyeron en ¢46.751 millones durante 2020». *Semanario Universidad*. 19 de Mayo de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/transferencias-del-gobierno-al-ivm-ccss-disminuyeron-en-¢46-751-millones-durante-2020/>.
- Presidencia de la República. *Acuerdo tripartito facilitará la transición de la Economía Informal hacia la Economía Formal en Costa Rica*. 2018. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/02/acuerdo-tripartito-facilitara-la-transicion-de-la-economia-informal-hacia-la-economia-formal-en-costa-rica/#:~:text=Minutos%20de%20lectura-,Acuerdo%20tripartito%20facilitar%C3%A1%20la%20transici%C3%B3n%20d>.

- «Acuerdo Marco entre Poder Ejecutivo y la Caja Costarricense de Seguro Social». 31 de Julio de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/bicentenario/wp-content/uploads/2020/07/Acuerdo-Marco-entre-Poder-Ejecutivo-y-la-Caja-Costarricense-de-Seguro-Social-1-1.pdf>.
 - «CCSS amplía plazo de reducción de Base Mínima Contributiva». *Comunicados Presidencia de la República de Costa Rica*. 23 de Julio de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/07/ccss-amplia-plazo-de-reduccion-de-base-minima-contributiva/>.
 - «Gobierno asegurará recursos a la CCSS para compensar reducción de la Base Mínima Contributiva». 23 de Junio de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/gobierno-asegurara-recursos-a-la-ccss-para-compensar-reduccion-de-la-base-minima-contributiva/>.
 - «Gobierno de la República acuerda pago de la deuda con la CCSS». *Comunicados*. 31 de Julio de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/07/gobierno-de-la-republica-acuerda-pago-de-la-deuda-con-la-ccss/>.
 - «Por COVID-19 CCSS adelanta pago de pensiones ante emergencia nacional». 17 de Marzo de 2020. (último acceso: Julio de 2022).
 - «Proyecto de ley de fortalecimiento de las finanzas públicas». 9 de Noviembre de 2017. <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/04/20580.pdf>.
 - *Gobierno anuncia plan para superar el impacto fiscal de la pandemia*. 17 de Septiembre de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/09/gobierno-anuncia-plan-para-superar-el-impacto-fiscal-de-la-pandemia/#:~:text=Gobierno%20anuncia%20plan%20para%20superar%20el%20i mpacto%20fiscal%20de%20la%20pandemia,-Inicio&text=Se%20destaca%20una%20reducc>.
 - *Gobierno anuncia propuesta integral de acciones para la reactivación económica*. 3 de Septiembre de 2018. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/09/gobierno-anuncia-propuesta-integral-de-acciones-para-la-reactivacion-economica/>.
 - *Reducción en cargas sociales permitiría generación de empleo*. 19 de Septiembre de 2020. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/09/reduccion-en-cargas-sociales-permitiria-generacion-de-empleo/>.
- Procomer. «Bases operativas, normas y condiciones del Programa». Abril de 2020. *Bases-Operativas-Normas-y-Condiciones-del-Programa-Alivio-Etapa-I*.pdf.
- Procuraduría General de la República. *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. 2022. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720

- Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2020*. San José, 2020. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7992>
- . *Informe Estado de la nación 2021*. San José, 2021. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8205>
- Pross, Paul. «Canadian pressure groups: Talking chamaleons». En *Canadian politics in the 1990s*, de Michael S Whittington y Glen Williams, 145 - 158. Toronto, ON: Nelson Canada, 1995.
- Reygadas, Luis. *Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional*. Política y Cultura, núm. 22., 2004.
- Rico, María Nieves, y Claudia Robles. «Políticas de cuidado en América Latina: Forjando la igualdad». *CEPAL*. 2016. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40628/1/S1600887_es.pdf.
- Rimmon-Kenan, Shlomith. *Concepts of narratives*. COLLeGIUM: Studies Across Disciplines in the Humanities and Social Sciences, Volume 1: The Travelling Concept of Narrative., 2006.
- Robles, Edgar. «La crisis de la CCSS y la informalidad en Costa Rica». *La Republica*, 27 de diciembre de 2019.
- Rodriguez, Oscar. «Acuerdos de mesa de diálogo logran mínimo efecto en sostenibilidad del IVM». *La Nación*. 8 de mayo de 2019. <https://www.nacion.com/economia/finanzas/acuerdos-de-mesa-de-dialogo-logran-minimo-efecto/IJI5EQ5MYBHVJJCAGGULBCXZ4Q/story/>
- Roe, Emery. *Narrative Policy Analysis and Practice*. Duke University Press., 1994.
- Rofman, Rafael, Ignacio Apella, y Evelyn Vezza. *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*. 2015.
- Rubio, Monica, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Paloma, Luis Vargas y Marcela Cuervo. «Protección social y respuesta al Covid-19. 2020». chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unicef.org/lac/media/16026/file/_Nota_t%C3%A9cnica_3%3A_Protecci%C3%B3n_social_y_respuesta_a_l_COVID-19_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe._III_Edici%C3%B3n%3A_SEGURIDAD_SOCIAL_Y_MERCADO_LABOR.
- Ruiz, Paula. «CCSS estima que usaría “fondo de reserva por primera vez” para pagar pensiones del IVM». *El Observador*, 21 de abril de 2020.
- Sáenz, María del Rocío, Mónica Acosta, Jorine Muiser, and Juan Luis Bermúdez. «Sistema de salud de Costa Rica». *Sistema de salud de Costa Rica*. 2011. <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/11.pdf>.

- Saiz, María D. «Nuevas fuentes historiográficas». *Historia y comunicación social* 1 (1996): 131-143.
- Sánchez, Kerlyn. «Políticas económicas: La economía costarricense ante un shock inesperado». *Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible* 6, n° 2 (enero-junio 2021): 1-8.
- Sandbrook, Richard, Marc Edelman, Patrick Heller, and Judith Teichman. *Social Democracy in the Global Periphery*. Cambridge University Press. 2009. <https://www.cambridge.org/core/books/social-democracy-in-the-global-periphery/971719A14C49249F9CF52FDEEC57648F>.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2020. *Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*. Informe Nacional, San José: OEA.
- Sequeira, Aaron. *CCSS y bancos públicos perdieron confianza en bonos de largo plazo del Gobierno*. 8 de Agosto de 2018. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/ccss-y-bancos-publicos-perdieron-confianza-en/4IHGOCIJ3RDGVAFCKREJZUXG4/story/>.
- Sikkink, Kathryn. «Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America». *International Organization* 47, n° 3 (1993): 411-441.
- . *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- Sottoli, Susana. *La Política Social En América Latina Bajo El Signo de La Economía de Mercado y La Democracia*. *Revista Mexicana de Sociología* 62, no. 4: 43–65., 2000. <https://doi.org/10.2307/3541152>.
- . *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. Toluca, México: Papeles de Población, vol. 8, núm 34., 2002.
- Stone, Deborah. *Policy paradox: The art of political decision making*. New York, NY: W.W. Norton, 2012.
- Supen. «Informe de Coyuntura y Supervisión». 2021.
- Surcos Digital. «Foro Mario Devandas Brenes: “El IVM es el pilar del sistema de protección social – La progresividad debe ser el eje”». *Surcos Digital*, 10 de 07 de 2021.
- Treminio, Ilka. «Introducción». En *Voces del diálogo: entrevistas a actores de la Mesa de Diálogo Multisectorial 2020*, de Ilka Treminio y Mauricio Sandoval, 14-24. San José: Flacso Costa Rica, 2022.

- . «Reflexiones en torno a la sobrevivencia de la institucionalidad democrática en Costa Rica». *Derecho Electoral* (Tribunal Supremo de Elecciones), 2021: 1-10. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7798547.pdf>
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. «Cámaras empresariales crearon Grupo de Enlace Sector Privado con Gobierno». *Comunicados de Prensa UCCAEP*. s.f. <https://uccaep.or.cr/index.php/comunicados-prensa/60-comunicados-de-prensa/597-camaras-empresariales-crearon-grupo-de-enlace-sector-privado-con-gobierno.html>.
- UNW. *Más allá del COVID-19: Un plan feminista para la sostenibilidad y la justicia social*. Nueva York: ONU Mujeres, 2021.
- Vargas Cullell, Jorge. *Desafíos del bicentenario: Cargas sociales e informalidad*. 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=kB2FjLNU6eM>.
- Villegas, Elián. *Ministro de Hacienda de Costa Rica* (2021).
- Voorend, Koen. 2021. *¿Un imán de bienestar en el sur? Migración y Política Social en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.
- Wolski, Diana. «El papel de las políticas sociales en tiempos de COVID-19». *Región América Latina*, junio 2020.

Tercera sección: Anexos

1. Plan de garantía ética

La presente investigación busca determinar el cambio narrativo sustantivo en materia de política social entre 2018 y 2021, entendiendo los momentos de crisis fiscal, ajuste y pandemia, que han tenido lugar en Costa Rica, así como estudiar una política social deseable y posible en Costa Rica, posterior a la crisis ocasionada por el virus SARS Cov-2.

Este Trabajo Final de Graduación, modalidad Seminario de Graduación, se apega a lo establecido en el Reglamento Ético Científico de la Universidad de Costa Rica para las Investigaciones en las que Participan Seres Humanos, aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, buscando garantizar el bienestar integral y el respeto hacia las personas que participen en ella. Las y los investigadores se comprometen a proteger en todo momento la integridad de las personas participantes en todo momento, a respetar su intimidad, sus creencias religiosas, inclinación política, prácticas culturales y su capacidad de autodeterminación, de acuerdo con el artículo 6 del correspondiente (Consejo Universitario 2000).

Este seminario se enfoca en la comprensión de narrativas desde la reconstrucción de atribuciones causales a las que se asocia la desigualdad estructural en Costa Rica. Además, se tomará en consideración una visión normativa que considera que las desigualdades que permean en la sociedad costarricense se han visto exacerbadas, no necesariamente por la pandemia del COVID-19, sino por el tratamiento político y de política que ha sido necesaria para enfrentarla. Existe necesidad de revisar y posiblemente reformar políticas sociales que Costa Rica ha implementado ya por muchos años, esto se ve nutrido por los logros y limitaciones para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia, pero también se busca analizar aquellas visiones sobre el papel que debería tener la política social en una economía de mercado como la costarricense.

Se busca abordar a distintos sectores y asuntos de política, entendiendo esto como comunidades, procesos y economías políticas - y por lo tanto también, potencialmente, de narrativas, con el fin de analizar si existe un giro narrativo en materia de política social en general, o si ello ha ocurrido en sectores y asuntos específicos de política social en particular. Algunos de los actores característicos para este Trabajo Final de Graduación corresponden a los servicios de salud, las transferencias para la protección de la vejez, los servicios de cuidados y los programas de asistencia social. Por asuntos, hacemos referencia a nuevos retos como la protección social de la población trabajadora informal y entre otros desafíos a identificar.

Para la recopilación de narrativas serán utilizadas fuentes y documentos oficiales, así como se implementará el uso de redes sociales, notas en medios de comunicación, foros de comunidades expertas, academia y/o grupos de interés correspondientes al período en estudio (2018-2021). Las técnicas de investigación aplicadas son específicas según el sector/asunto a abordar. Específicamente, se contará con seis análisis de narrativas o historias, una por cada sector atendido por el equipo de trabajo, cada una aportará insumos a una historia mayor, la

cual refiere a un análisis del sector social costarricense y las respuestas de política pública en el periodo antes y después de la pandemia. En cuanto a la identificación de los participantes, es importante recalcar que como se ha mencionado con anterioridad, esta investigación no trabajará directamente con sujetos, ya que el objeto de estudio va a ser abordado por medio de fuentes primarias, discusiones en redes sociales y artículos escritos de medios de comunicación que han sido debidamente publicados y que son de acceso público.

Los datos de acceso público recopilados por parte de este equipo de investigación serán organizados y analizados para uso exclusivo para este trabajo final de graduación. Al no tratarse de información privada o sensible se considera innecesario determinar el tiempo de existencia de dicha base de datos, ya que con el paso del tiempo incluso se puede enriquecer para la elaboración de investigaciones futuras.

Este Seminario de Graduación no implica riesgos para la sociedad ni mucho menos para personas específicas de manera individual dado que no se cuenta con un contacto directo con seres humanos en tanto sujetos de investigación. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el estudio a realizar aborda asuntos públicos que pueden ser controvertidos para distintos actores sociales y políticos. La manera en que este equipo de investigación manejará este riesgo es mediante una extrema rigurosidad en la metodología a seguir. Se trata de que todos los pasos dados para la operacionalización de las narrativas analizadas sean compartibles y reproducibles por cualquier parte interesada.

Finalmente, se destaca que los beneficios de esta investigación son colectivos pues aportan al conocimiento de un área de las ciencias políticas que se encuentra en constante cambio como lo es la política social. Al ser una temática de enorme importancia en la coyuntura, ofrece múltiples posibilidades de análisis disciplinario. Además, se proyecta que este estudio pueda ser de ayuda futura para el análisis y la implementación y de políticas públicas de materia social frente a situaciones de cambio estructural, de esta manera. Se pretende contribuir con insumos críticos y reflexivos, a decisiones de política pública que tendrán lugar en los próximos años y que podrían ser cruciales para el desarrollo y puesta en práctica de la política social de las próximas décadas.

Por el tipo de información que será utilizado, y dado que no conllevará interacción directa con seres humanos, esta investigación no requiere de ser examinado por el Comité de Ética Científica (CEC).

Esta investigación estará a cargo de:

Estudiante	Celular	Correo-e
Aaron Barquero Salas	8343-5545	abarquero70@gmail.com
Xavier Díaz Granados	8344-9753	xavier.diaz.granados@gmail.com
Cristina Gamboa Castillo	6089-0523	crisgamboacastillo@gmail.com
Daniela Martínez Rodríguez	8353-9777	danimr2106@gmail.com

Laura Camila Reyes Restrepo	8859-9990	laura_careyes@hotmail.com
Naidelyn Sibaja Padilla	8412-7823	naidelynxp@gmail.com

2. Procesamiento de datos

En la presente investigación el proceso de construcción de los datos parte de la exploración de fuentes relevantes y su análisis exhaustivo para determinar el valor empírico que permite, a los distintos focos de análisis, identificar el universo de entradas con los que se puedan trabajar los registros de una forma depurada.

Los asuntos de política social seleccionados para trabajar son los siguientes: 1) Empleo informal e implicaciones para la política social; 2) Financiamiento tripartito de la Seguridad Social; 3) Protección de la vejez mediante el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS; 4) Transferencias monetarias no contributivas desde el Bono Proteger; 5) La vacunación contra el COVID-19 y población migrante; y 6) La organización social de los cuidados.

Una vez identificados los asuntos de política, el seminario discute sobre distintas formas de registrar y organizar la información. De manera tal que se concuerda organizar la información a partir de una base de datos que sea homologable para las personas del grupo. Esta base de datos se homologa en su formato mas no en su contenido, donde puede variar la información y las particularidades según cada foco empírico.

La base de datos se organiza en cuatro secciones que almacena la información de manera que permita la gestión administrativa de las fuentes y posterior a ello la organización de información para el análisis técnico a profundidad de cada entrada identificada.

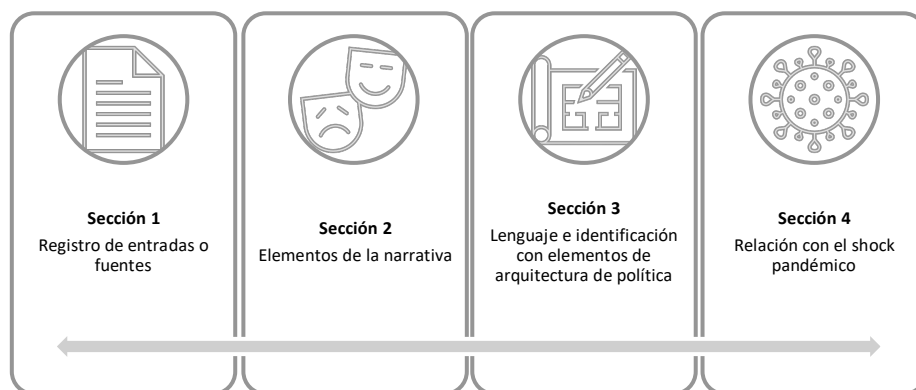
La primera sección responde a variables de identificación y registro de cada fuente, como: El actor que emite la construcción del lenguaje a capturar, la fecha, los extractos textuales de interés para el análisis y un número de identificación. La segunda sección contiene elementos centrales de la narrativa: Problema, solución, héroes, villanos y víctimas. La tercera sección, identifica los niveles de análisis a los que se guía cada entrada de la base de datos, por ejemplo, si se orientan hacia las arquitecturas de la política social, hacia los resultados y/o si muestran principios orientadores de la materia analizada. La cuarta sección identifica si existe relación de cada entrada con el *shock* ocasionado por la pandemia del COVID-19, esto para identificar si hace referencia la pandemia como justificante de la narrativa adoptada, como elemento contextual, o bien, si no es mencionado en la entrada de la base de datos.

El proceso de gestión de información para cada foco empírico, ha respetado la organización de recopilación de fuentes y la respectiva estructuración de elementos en las cuatro secciones. A partir de este esfuerzo se logra identificar la necesidad de procesar los datos y la información recopilada exhaustivamente. De esta manera se propone trabajar con el software Nvivo, el cual permite un procesamiento con mayor capacidad y con un volumen alto de

entradas, volumen que el equipo de trabajo ya había alcanzado y se disponía a trabajarlo mecánicamente.

De esta manera se inicia un proceso de traslado de información desde la base de datos al software nVivo, donde posteriormente la estrategia de codificación de las entradas o fuentes, los elementos de la narrativa (Sección 2 de base de datos) y los elementos relevantes para el análisis de narrativa y la arquitectura de política (Sección 3 de base de datos), serán abordados de manera distinta según las particularidades de cada asunto de política social.

A continuación, se observa una imagen alusiva al proceso de construcción de la base de datos, que fue elaborada para cada uno de los casos en estudio. Adicionalmente, se presenta una imagen que muestra el trabajo realizado en un segundo momento de introducción de información al software nVivo para todas las entradas de cada caso de estudio o asunto de política.



2.1. Capítulo 1. Política social e informalidad: de víctima a victimaria

2.1.1. Base de datos – Capítulo 1

Fecha	Año	Tipo	Mensaje (Código/Parámetro/Referencia)	Política	Demanda/Objetivo	Impacto/Resultado	Visión	Objetivo	Uso de recursos o otros	Argumentos (Evidencia, Plausibilidad, Beneficio, Sostenibilidad)	Resultados (Indicador, Cobertura, Equidad)	Principios orientadores	Relación con el derecho laboral, comercial, propio, justicia, etc.	Autorizaciones/Resolución	URL
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Costa Rica (Mesa de Diálogo/Autor/Plan de Gobierno 2008 - 2012)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Programa de Gobierno 2008 - 2012 (Mesa de Diálogo)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Costa Rica del siglo XXI (compromiso país)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Costa Rica (Plan Antiprogresista para la Reconstrucción Nacional)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Agri y los otros por que votó Plan de Gobierno	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	MELJORA LA CALIDAD (Luz de Infancia/Desarrollo del Aprendizaje y Trabajadores)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
01-01-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	ACUERDO TRIPARTITO (sobre temas de (Aumentar el nivel de Empleo e Informalidad))	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
11-08-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	El momento de la esperanza de 10 por (Reducir la pobreza)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
14-08-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	REVISAR LA DECLARACIÓN (sobre temas de (Apoyar la oferta))	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
20-07-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	EN SU APERTURA (sobre temas de (Cambiar la oferta))	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr
14-08-2014	2014	Partido	Programa de Gobierno	Posición (sobre temas de (Cambiar la oferta))	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	https://www.ahcr.ac.cr

2.1.2. Vista general de archivos en nVivo – Capítulo 1

Nombre	Códigos	Referencias	Modificado el	Modificado por	Clasificación
2018 01 01 Autoridades del Poder Ejecutivo	7	15	25/08/2022 16:31	NSP	Plan de Gobierno
2018 01 01 Partidos políticos de oposición	4	5	25/08/2022 16:30	NSP	Plan de Gobierno
2018 01 01 Partidos políticos de oposición 1	5	7	25/08/2022 16:30	NSP	Plan de Gobierno
2018 01 01 Partidos políticos de oposición 2	1	2	25/08/2022 16:31	NSP	Plan de Gobierno
2018 01 01 Partidos políticos de oposición 3	15	40	25/08/2022 16:31	NSP	Plan de Gobierno
2018 02 02 Autoridades del Poder Ejecutivo	4	6	25/08/2022 16:31	NSP	Comunicado de prensa
2018 02 20 Autoridades del Poder Ejecutivo	13	26	25/08/2022 16:32	NSP	Comunicado de prensa
2018 02 20 Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras	5	6	27/08/2022 18:25	NSP	Comunicado de prensa
2018 02 20 Sociedad Civil. Grupos económicos	10	11	27/08/2022 18:27	NSP	Comunicado de prensa
2018 06 11 Sociedad Civil. Grupos económicos	8	9	25/08/2022 16:51	NSP	Documento
2018 06 14 Autoridades del Poder Ejecutivo	5	6	25/08/2022 16:32	NSP	Comunicado de prensa
2018 07 31 Autoridades del Poder Ejecutivo	14	21	25/08/2022 16:33	NSP	Comunicado de prensa
2018 08 14 Sociedad Civil. Grupos económicos	8	14	25/08/2022 16:52	NSP	Comunicado de prensa
2018 09 04 Autoridades del Poder Ejecutivo	5	26	25/08/2022 16:33	NSP	Comunicado de prensa
2019 01 13 Sociedad Civil. Grupos económicos	5	5	25/08/2022 16:52	NSP	Comunicado de prensa
2019 01 31 Autoridades del Poder Ejecutivo	6	8	25/08/2022 16:34	NSP	Comunicado de prensa
2019 01 31 Sociedad civil. Grupos de personas trabajadoras	3	4	27/08/2022 18:37	NSP	Comunicado de prensa
2019 01 31 Sociedad Civil. Grupos económicos	2	2	27/08/2022 18:36	NSP	Comunicado de prensa
2019 05 29 Sociedad Civil. Comunidades expertas	10	12	25/08/2022 16:34	NSP	Blog

2.1.3. Codificación en nVivo – Capítulo 1

Códigos							
Nombre	Archivos	Referencias	Creado el	Creado por	Modificado el	Modificado por	
Arquitectura	69	196	16/08/2022 21:28	NSP	13/09/2022 16:52	NSP	
Beneficios	0	0	16/08/2022 21:34	NSP	13/09/2022 16:52	NSP	
Elegibilidad	48	68	16/08/2022 21:34	NSP	13/09/2022 16:52	NSP	
Financiamiento	62	122	16/08/2022 21:33	NSP	13/09/2022 16:52	NSP	
Proveedores	4	4	16/08/2022 21:34	NSP	13/09/2022 16:52	NSP	
Contranarrativa	4	15	28/08/2022 15:15	NSP	29/09/2022 17:24	NSP	
Héroes	42	68	16/08/2022 21:26	NSP	29/09/2022 17:20	NSP	
Principios orientadores	17	28	16/08/2022 21:30	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Problema	58	159	16/08/2022 21:24	NSP	06/10/2022 17:37	NSP	
Descriptivos	3	3	29/09/2022 17:35	NSP	29/09/2022 17:58	NSP	
Doble vinculación	20	26	10/09/2022 16:38	NSP	29/09/2022 17:50	NSP	
No vinculado a política social	29	70	10/09/2022 16:37	NSP	06/10/2022 17:37	NSP	
Vinculado a Política Social	30	57	10/09/2022 16:37	NSP	29/09/2022 17:51	NSP	
Relacion con cuidados o genero	8	10	21/08/2022 17:01	NSP	13/09/2022 15:51	NSP	
Relación con pensiones	12	22	16/08/2022 21:44	NSP	23/08/2022 18:49	NSP	
Resultados	9	14	16/08/2022 21:29	NSP	29/08/2022 16:43	NSP	
Sector cultural	2	2	16/08/2022 21:46	NSP	22/08/2022 18:35	NSP	
Shock pandémico	1	1	16/08/2022 21:31	NSP	29/09/2022 17:32	NSP	

Códigos							
Nombre	Archivos	Referencias	Creado el	Creado por	Modificado el	Modificado por	
Shock pandémico	1	1	16/08/2022 21:31	NSP	29/09/2022 17:32	NSP	
Agrava	11	19	16/08/2022 21:36	NSP	29/09/2022 17:46	NSP	
Causa	4	6	16/08/2022 21:35	NSP	29/09/2022 17:32	NSP	
Contexto	5	6	16/08/2022 21:36	NSP	27/08/2022 21:07	NSP	
Justifica	3	4	16/08/2022 21:35	NSP	21/08/2022 19:08	NSP	
Oportunidad	1	1	22/08/2022 16:36	NSP	22/08/2022 16:36	NSP	
Solucion	75	309	16/08/2022 21:25	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Estrategia productiva	10	11	10/09/2022 16:48	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Formación técnico - profesional	2	3	10/09/2022 16:47	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Mista	21	36	10/09/2022 17:09	NSP	06/10/2022 18:14	NSP	
Otras	13	17	10/09/2022 16:46	NSP	06/10/2022 18:29	NSP	
Política Social	46	72	10/09/2022 16:46	NSP	06/10/2022 18:29	NSP	
Reducción de otros cargos o costos	3	7	10/09/2022 18:52	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Tramitología	3	3	10/09/2022 16:47	NSP	06/10/2022 18:12	NSP	
Uso de métricas o cifras	44	99	16/08/2022 21:28	NSP	29/09/2022 17:12	NSP	
Victima	42	87	16/08/2022 21:27	NSP	24/09/2022 22:23	NSP	
Villanos	40	81	16/08/2022 21:27	NSP	24/09/2022 23:04	NSP	

NSP 34 elementos

2.2. Capítulo 2. El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021

2.2.1. Base de datos – Capítulo 2

2.2.2. Vista general de archivos en nVivo– Capítulo 2

Name	Codes	References	Created on	Created by	Modified on	Modified by
2018 11 20 Caja carece de estrate...	6	20	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:01	ABS
2018 12 1 Memoria institucional 20...	11	33	21 Sep 2022 at 16:...	ABS	19 Oct 2022 at 18:52	ABS
2018 12 3 Fortalecimiento de las fi...	2	8	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:03	ABS
2018 2 27 Deuda estatal y empleo...	11	34	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:00	ABS
2018 8 21 Directivo alerta que refo...	6	8	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:29	ABS
2018 8 8 CCSS y bancos pierden c...	4	6	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:00	ABS
2019 1 22 Se harán procedimiento...	7	16	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:04	ABS
2019 1 31 Tribunales condenan pat...	6	8	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:04	ABS
2019 12 1 Memoria institucional 20...	8	21	21 Sep 2022 at 16:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:06	ABS
2020 10 7 Proyecto de ley para fo...	3	5	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:25	ABS
2020 12 1 Memoria institucional 20...	15	30	21 Sep 2022 at 16:...	ABS	19 Oct 2022 at 18:52	ABS
2020 12 10 Reforma a decreto ejec...	5	6	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:27	ABS
2020 2 10 La crisis que no sucedió	5	7	3 Oct 2022 at 17:19	ABS	3 Oct 2022 at 18:14	ABS
2020 3 17 Adelanto pago de pensi...	8	11	3 Oct 2022 at 17:19	ABS	3 Oct 2022 at 18:14	ABS
2020 3 19 Flexibilización ccss	13	22	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:15	ABS
2020 3 19 Gobierno acciona Plan...	11	12	3 Oct 2022 at 17:19	ABS	3 Oct 2022 at 18:17	ABS
2020 3 27 Comunicado UCCAEP	8	9	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:17	ABS
2020 4 10 Antonieta Fernandez Cri...	14	19	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:18	ABS
2020 4 17 Comunicado Procomer,...	9	9	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:19	ABS
2020 4 17 Creación del Bono Prote...	7	11	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:18	ABS
2020 4 22 Bono Proteger	9	11	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:19	ABS
2020 4 23 Carlos Alvarado No hay...	8	13	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:19	ABS
2020 4 23 Presidente afirma incap...	14	21	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:20	ABS
2020 5 2 Marcha en defensa de la...	6	7	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:20	ABS
2020 5 29 Comunicado subsidio f...	6	6	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:21	ABS
2020 6 23 Gobierno asegura recur...	14	30	3 Oct 2022 at 17:19	ABS	3 Oct 2022 at 18:22	ABS
2020 7 23 CCSS amplia plazo de r...	14	22	3 Oct 2022 at 17:19	ABS	3 Oct 2022 at 18:22	ABS
2020 7 29 Antonieta Fernandez Ca...	7	8	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 19:12	ABS
2020 7 31 Acuerdo entre Ejecutivo...	12	12	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:24	ABS
2020 7 31 Gobierno y CCSS acuer...	11	17	3 Oct 2022 at 18:36	ABS	3 Oct 2022 at 18:36	ABS
2020 7 31 Norma derogada control...	1	1	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:23	ABS
2020 8 6 Preservar empleos secto...	2	2	28 Aug 2022 at 15:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:25	ABS
2021 12 1 Memoria institucional 20...	11	21	21 Sep 2022 at 17:00	ABS	3 Oct 2022 at 18:28	ABS

2.2.3. Codificación en nvivo – Capítulo 2

Name	Files	References	Created on	Created...	Modified on	Modified by	Color
Arquitectura	10	16	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 17:33	ABS	●
Beneficios	2	8	6 Sep 2022 at 17:43	ABS	21 Sep 2022 at 17:40	ABS	
Elegibilidad	4	8	6 Sep 2022 at 17:44	ABS	3 Oct 2022 at 18:40	ABS	
Financiamiento	13	25	6 Sep 2022 at 17:44	ABS	3 Oct 2022 at 18:40	ABS	
Proveedores	2	4	6 Sep 2022 at 17:45	ABS	21 Sep 2022 at 18:...	ABS	
Héroes	19	28	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:39	ABS	●
Principios orientadores	7	8	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	21 Sep 2022 at 17:14	ABS	●
Problema	24	68	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	2 Nov 2022 at 14:55	ABS	●
Deuda estatal	13	24	3 Oct 2022 at 18:50	ABS	13 Oct 2022 at 07:...	ABS	
Dinámica laboral	9	19	3 Oct 2022 at 18:50	ABS	20 Oct 2022 at 07:...	ABS	
Dinámica social	1	2	3 Oct 2022 at 18:56	ABS	13 Oct 2022 at 07:...	ABS	
Gestión administrativa	5	13	3 Oct 2022 at 18:51	ABS	21 Nov 2022 at 12:...	ABS	
Reducción de BMC	6	11	3 Oct 2022 at 18:50	ABS	6 Oct 2022 at 09:48	ABS	
Relación con el shock	16	28	12 Sep 2022 at 18:12	ABS	11 Oct 2022 at 15:39	ABS	
Agrava	10	11	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	11 Oct 2022 at 15:37	ABS	●
Causa	6	6	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 17:26	ABS	●
Contexto	7	9	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 17:32	ABS	●
Justifica	9	12	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	11 Oct 2022 at 15:39	ABS	●
Oportunidad	2	2	12 Sep 2022 at 18:13	ABS	5 Oct 2022 at 12:32	ABS	
Resultados	12	17	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:40	ABS	●
Solución	26	54	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	2 Nov 2022 at 14:23	ABS	●
Fortalecimiento de coti...	12	19	3 Oct 2022 at 19:18	ABS	19 Oct 2022 at 18:59	ABS	
Gestión desde la CCSS	7	8	3 Oct 2022 at 19:18	ABS	11 Oct 2022 at 15:45	ABS	
Responsabilidad estatal	15	29	3 Oct 2022 at 19:18	ABS	2 Nov 2022 at 14:23	ABS	
Uso de métricas o cifras	8	11	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 18:38	ABS	●
Villanía	9	11	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	5 Oct 2022 at 12:33	ABS	●
Víctimas	21	25	25 Aug 2022 at 08:...	ABS	3 Oct 2022 at 17:52	ABS	●

2.3. Capítulo 3. Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM

2.3.1. Base de datos – Capítulo 3

2.3.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 3

Archivos					
Nombre	Códigos	Referencias	Modificado el	Modificado por	
2016 12 09 Pensiones	3	6	22/7/2022 09:57	XDG	
2017 01 03 IMM	7	45	22/7/2022 09:57	XDG	
2017 01 20 Pensiones	6	16	22/7/2022 09:57	XDG	
2018 01 01 Jovenes sin pension	5	18	25/9/2022 20:48	XDG	
2018 01 07 Antonio Alvarez Desanti	3	4	25/9/2022 20:48	XDG	
2018 03 12 IMM	6	18	2/10/2022 19:38	XDG	
2018 04 06 Ucaep CCSS	4	6	25/9/2022 20:48	XDG	
2018 06 07	3	4	25/9/2022 20:48	XDG	
2019 01 28	4	10	25/9/2022 20:48	XDG	
2019 03 15 Jose Joaquín Fernandez	4	32	25/9/2022 20:48	XDG	
2019 04 03 IMM	9	46	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 05 13 Pensiones	4	12	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 06 21	4	10	25/9/2022 20:48	XDG	
2019 07 06 Pensiones	5	16	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 07 11 CCSS RFiscal	3	6	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 08 09 Pensiones	5	8	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 09 Academia Centroamerica (pp21)	4	10	25/9/2022 20:48	XDG	
2019 10 27 Pensiones	4	8	22/7/2022 09:57	XDG	
2019 11 26 IMM	4	24	22/7/2022 09:57	XDG	

XDG 85 elementos

2.3.3. Codificación en nVivo – Capítulo 3

Códigos							
Nombre	Archivos	Referencias	Creado el	Creado por	Modificado el	Modificado por	
Sector Sindical	9	24	8/10/2022 21:54	XDG	18/10/2022 20:30	XDG	
SUPEN	1	1	9/10/2022 16:27	XDG	9/10/2022 18:28	XDG	
Ubaldo Carrillo Director Pensio	1	4	8/10/2022 16:04	XDG	16/10/2022 19:42	XDG	
Herse	3	3	24/8/2022 21:25	XDG	14/12/2022 19:57	XDG	
Problema	0	0	22/7/2022 23:18	XDG	17/10/2022 22:31	XDG	
Eficiencia Administrativa	28	63	4/9/2022 22:41	XDG	13/11/2022 17:50	XDG	
Estructural	13	24	4/9/2022 22:50	XDG	17/10/2022 20:08	XDG	
Parametrica	53	117	4/9/2022 22:40	XDG	17/10/2022 22:33	XDG	
Reforma Fiscal	4	5	28/8/2022 13:45	XDG	25/9/2022 21:42	XDG	
Sector empresarial	6	6	26/9/2022 23:05	XDG	7/10/2022 07:02	XDG	
Shock por COVID19	22	52	28/8/2022 21:12	XDG	17/10/2022 22:25	XDG	
Solucion	0	0	22/7/2022 23:29	XDG	18/10/2022 20:52	XDG	
Cumplimiento normativo	8	11	12/9/2022 22:08	XDG	18/10/2022 20:30	XDG	
Estructural	6	15	4/9/2022 22:01	XDG	18/10/2022 20:51	XDG	
Parametrica	42	92	4/9/2022 22:23	XDG	18/10/2022 20:51	XDG	
Victimas	0	0	26/9/2022 22:41	XDG	26/9/2022 22:41	XDG	
Villano	9	15	28/8/2022 21:44	XDG	17/10/2022 20:06	XDG	

XDG 53 elementos

2.4. Capítulo 4. Transferencias monetarias: Transitoriedad de narrativas sobre ampliación de la oferta estatal

2.4.1. Base de datos – Capítulo 4

Identificación de la Secretaría		Categoría 41: Elementos de la Secretaría						Categoría 42: Elementos de la política social			Categoría 43: Otros			
No.	Fecha	Asunto	Tipo	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen	Resumen
1	15/10/14	PROG		Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2014
2	18/10/19	IMAS		Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019	Colaboración Gobierno Federal con el Programa de Empleo Temporal (PET) - 2019

2.4.2. Vista general de archivos en nVivo – Capítulo 4

Archivos		Buscar Proyecto			
Nombre	Códig	Referenc	Modificado el	Modifi	
13 03 2020 Debate 2 Ley N° 9840	2	80	6/11/2022 07:	CGC	
20 03 2020 Debate 1-A Ley N° 9840	2	200	6/11/2022 07:	CGC	
2006 12 12 Avancemos	3	6	25/10/2022 21	CGC	
2009 28 08 Avancemos	2	7	25/10/2022 21	CGC	
2015 08 04 Transferencias Monetarias	1	1	25/10/2022 19	CGC	
2015 09 10 Ciclicidad de las Transferencias Social	1	14	25/10/2022 19	CGC	
2016 02 02 How Does Avancemos Work	0	0	25/10/2022 19	CGC	
2018 10 07 Regla Fiscal	1	14	25/10/2022 21	CGC	
2018 11 11 PEN	5	480	25/10/2022 21	CGC	
2018 20 06 Anuncian programa	3	16	25/10/2022 21	CGC	
2018 25 08 Ley para el Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias C	2	4	25/10/2022 21	CGC	
2018 28 05 FIDEIMAS	2	4	25/10/2022 21	CGC	
2018 3 12 Reforma Fiscal	3	25	25/10/2022 21	CGC	
2018 7 12 Avancemos	4	30	25/10/2022 21	CGC	
2018 9 07 Plan Fiscal	3	26	25/10/2022 21	CGC	
2019 13 11 PEN	4	280	25/10/2022 22	CGC	
2019 15 07 Apoyo IMAS	3	6	25/10/2022 21	CGC	
2019 19 04 Regla Fiscal	2	176	25/10/2022 21	CGC	
CGC 78 elementos					

2.4.3. Codificación en nvlvo – Capítulo 4

Códigos							
Nombre	Archivos	Referencias	Creado el	Creado por	Modificado el	Modificado por	
Actores	0	0	27/8/2022 20:27	CGC	27/8/2022 20:27	CGC	
Héroes	21	24	20/8/2022 08:13	CGC	24/10/2022 20:35	CGC	
Victima	34	75	20/8/2022 10:03	CGC	25/10/2022 21:51	CGC	
Villano	22	27	20/8/2022 10:08	CGC	25/10/2022 21:51	CGC	
Arquitectura	0	0	28/8/2022 18:21	CGC	28/8/2022 18:21	CGC	
Beneficio	5	6	27/8/2022 20:21	CGC	30/8/2022 07:22	CGC	
Elegibilidad	4	11	28/8/2022 10:08	CGC	24/10/2022 20:35	CGC	
Financiamiento	18	30	28/8/2022 10:08	CGC	25/10/2022 21:51	CGC	
Problema	13	70	20/8/2022 08:09	CGC	25/10/2022 21:00	CGC	
Crisis Fiscal	2	22	19/9/2022 19:25	CGC	3/11/2022 20:58	CGC	
Crisis Social	5	34	17/9/2022 16:02	CGC	25/10/2022 20:47	CGC	
Desempeño del Gobierno	8	41	25/10/2022 19:50	CGC	13/12/2022 20:05	CGC	
Solución	13	36	19/9/2022 15:52	CGC	25/10/2022 21:22	CGC	
Ajuste Fiscal	4	22	25/10/2022 21:07	CGC	3/11/2022 21:10	CGC	
Compensación Social	7	19	25/10/2022 21:17	CGC	6/11/2022 07:33	CGC	
Detener entregas de B	4	5	25/9/2022 19:26	CGC	5/11/2022 15:33	CGC	

2.5. Capítulo 5. Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal

2.5.1. Base de datos - Capítulo 5

Id	Nombre	Descripción	Objetivo	Impacto	Beneficiarios	Indicadores	Medios	Financiamiento	Estado	Fecha
1	Actores	Identificación de actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.
2	Arquitectura	Identificación de la arquitectura del sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.
3	Problema	Identificación de los problemas clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.
4	Solución	Identificación de las soluciones clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.	Identificar actores clave en el sistema de salud pública y actores involucrados en la respuesta a la pandemia.

2.5.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 5

Name	Codes	References	Created on	Created by	Modified on	Modified by	Color
2020 03 31 DDHH	23	65	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2020 04 14 DDHH	12	45	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2020 04 23 DDHH	16	51	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2020 12 18 PE	17	97	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2020 12 24 PE	6	15	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2021 01 28 PE	16	39	12/9/22, 7:19 PM	DMR	20/9/22, 11:36 PM	DMR	●
2021 06 18 PE	25	196	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 07 18 PE	27	149	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 07 29 DDHH	21	102	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 08 03 DDHH	18	46	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 09 12 DDHH	15	43	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 09 17 PE	15	43	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 09 17 PE (2)	14	25	30/8/22, 5:33 AM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 10 08 DDHH	21	43	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:37 PM	DMR	●
2021 10 08 DDHH b	15	38	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:38 PM	DMR	●
2021 10 08 PE	23	76	20/8/22, 12:13 PM	DMR	15/10/22, 7:36 PM	DMR	●
2021 10 11 PE	11	19	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:38 PM	DMR	●
2021 10 15 PE	17	47	12/9/22, 7:19 PM	DMR	20/9/22, 11:38 PM	DMR	●
2021 defensoria de los ha...	18	200	20/8/22, 12:13 PM	DMR	20/9/22, 11:38 PM	DMR	●

2.5.3. Codificación en nVivo – Capítulo 5

Name	Files	References	Created on	Created...	Modified on	Modified by	Color
Actores	14	114	25/8/22, 7:55 PM	DMR	12/9/22, 7:44 PM	DMR	●
Héroes	17	69	20/8/22, 12:27 PM	DMR	12/9/22, 7:44 PM	DMR	●
Victima	15	70	20/8/22, 12:30 PM	DMR	12/9/22, 7:42 PM	DMR	●
Villanos	3	5	20/8/22, 12:28 PM	DMR	30/8/22, 5:47 AM	DMR	●
Arquitectura	14	49	25/8/22, 7:37 PM	DMR	21/9/22, 11:36 AM	DMR	●
Beneficio	5	9	25/8/22, 7:38 PM	DMR	30/8/22, 6:13 AM	DMR	●
Elegibilidad	11	40	25/8/22, 7:53 PM	DMR	21/9/22, 11:36 AM	DMR	●
Financiamiento	1	1	25/8/22, 7:54 PM	DMR	29/8/22, 1:11 PM	DMR	●
Proveedores	3	7	25/8/22, 7:54 PM	DMR	30/8/22, 4:54 AM	DMR	●
Principios orientadores	13	27	27/8/22, 7:52 PM	DMR	30/8/22, 5:46 AM	DMR	●
Accesibilidad de los ser...	9	16	28/8/22, 2:15 PM	DMR	30/8/22, 5:03 AM	DMR	●
Apertura de los servici...	3	4	28/8/22, 2:16 PM	DMR	30/8/22, 5:20 AM	DMR	●
Aplicabilidad de los ser...	0	0	28/8/22, 2:15 PM	DMR	28/8/22, 10:13 PM	DMR	●
Universalismo	4	5	29/8/22, 11:02 PM	DMR	30/8/22, 5:25 AM	DMR	●
Universalismo Calificado	2	3	28/8/22, 9:15 PM	DMR	30/8/22, 5:46 AM	DMR	●
Problema	15	49	20/8/22, 4:35 PM	DMR	15/10/22, 8:30 PM	DMR	●
Criterios de exclusion	7	23	28/9/22, 5:56 AM	DMR	17/10/22, 2:23 AM	DMR	●
Criterios de inclusion	8	18	21/9/22, 2:58 PM	DMR	17/10/22, 2:18 AM	DMR	●
Puntos de encuentro	12	31	3/10/22, 1:39 PM	DMR	3/10/22, 3:20 PM	DMR	●
Impacto pandemia	9	18	21/9/22, 2:42 PM	DMR	21/9/22, 3:03 PM	DMR	●
Vacunación como solu...	8	13	22/9/22, 1:32 AM	DMR	22/9/22, 2:01 AM	DMR	●
Resultados	2	5	27/8/22, 9:03 PM	DMR	21/9/22, 12:34 PM	DMR	●
Shock pandemia	10	20	27/8/22, 7:53 PM	DMR	3/10/22, 3:20 PM	DMR	●
Solucion	17	66	20/8/22, 12:30 PM	DMR	3/10/22, 3:18 PM	DMR	●
Generalizacion	14	41	28/9/22, 6:00 AM	DMR	17/10/22, 2:55 AM	DMR	●
Taxonomica	8	20	28/9/22, 6:00 AM	DMR	17/10/22, 2:58 AM	DMR	●
Uso de metricas y cifras	5	6	27/8/22, 7:49 PM	DMR	21/9/22, 10:32 PM	DMR	●

2.6. Capítulo 6. La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad

2.6.1. Base de datos – Capítulo 6

Estrategia de Planificación de la Gestión										Estrategia de Ejecución de la Política Social				Estrategia de Monitoreo y Evaluación de la Política Social						
Objetivo	Acción	Responsable	Indicador	Medio	Recursos	Plazo	Costo	Estado	Fecha de inicio	Fecha de término	Responsable	Indicador	Medio	Recursos	Plazo	Costo	Estado	Fecha de inicio	Fecha de término	
...
...
...
...

2.6.2. Vista General de archivos en nVivo – Capítulo 6

Name	Codes	Refer...	Created on	Created by	Modified on	Modified by
2018 - [PS] - EN	23	28	28 August 2022 at 18:42	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:52	LCRR
2019 - [PS] - EN	1	3	29 August 2022 at 09:50	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:52	LCRR
2019.06.07 - [PS] - IMAS	17	26	29 August 2022 at 07:11	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:52	LCRR
2020.01.03 - [S] - REDCUDI	56	49	29 August 2022 at 12:06	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:52	LCRR
2020.03.16 - [S] - PE	24	43	28 August 2022 at 23:05	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:52	LCRR
2020.03.17 - [S] - REDCUDI (EP)	23	43	29 August 2022 at 10:35	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:54	LCRR
2020.03.17 - [S] - REDCUDI (PE)	5	9	29 August 2022 at 11:20	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:54	LCRR
2020.03.19 - [S] - INAMU	17	69	29 August 2022 at 07:21	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:54	LCRR
2020.03.23 - [S] - DFNO	48	192	28 August 2022 at 16:45	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:55	LCRR
2020.03.24 - [S] - SU (adultos mayores)	30	127	28 August 2022 at 19:27	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:55	LCRR
2020.03.24 - [S] - SU (mujeres)	24	101	29 August 2022 at 09:35	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:55	LCRR
2020.03.25 - [S] - INAMU	25	44	20 August 2022 at 20:19	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:56	LCRR
2020.03.30 - [S] - PE	16	20	29 August 2022 at 06:59	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:56	LCRR
2020.04.03 - [S] - REDCUDI	18	38	29 August 2022 at 10:59	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:56	LCRR
2020.04.24 - [S] - PE	24	122	29 August 2022 at 05:37	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:56	LCRR
2020.04.29 - [S] - NU	25	43	29 August 2022 at 12:22	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:56	LCRR
2020.05 - [S] - INAMU	58	641	29 August 2022 at 07:35	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:57	LCRR
2020.05.13 - [S] - PE	36	154	27 August 2022 at 23:00	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:57	LCRR
2020.05.28 - [S] - PANI	4	9	29 August 2022 at 13:01	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:57	LCRR
2020.07 - [S] - INAMU	2	3	29 August 2022 at 11:38	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 14:06	LCRR
2020.07.03 - [S] - INAMU	19	38	29 August 2022 at 07:28	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:57	LCRR
2020.07.12 - [S] - PEN	1	1	29 August 2022 at 09:56	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:58	LCRR
2020.07.14 - [S] - UNICEF	32	88	28 August 2022 at 19:16	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:58	LCRR
2020.08.24 - [S] - INAMU	9	19	20 August 2022 at 18:54	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:58	LCRR
2020.09.03 - [S] - BBC	2	4	29 August 2022 at 10:05	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:58	LCRR
2020.10 - [S] - BID	2	3	29 August 2022 at 11:40	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2020.11.03 - [S] - ACNDR.MCTS	15	157	20 August 2022 at 19:53	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2020.11.03 - [S] - G	19	96	29 August 2022 at 13:20	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2020.11.11 - [S] - MJC	15	32	29 August 2022 at 08:33	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2020.11.18 - [S] - PE	26	56	28 August 2022 at 17:15	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2020.11.26 - [S] - MJC	7	12	29 August 2022 at 10:41	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 13:59	LCRR
2021 - [S] - OEA	28	194	20 August 2022 at 20:35	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 14:04	LCRR
2021 - [S] - RECDI UNICEF	32	119	28 August 2022 at 17:42	LCRR	Sunday, 25 September 2022 at 14:04	LCRR

2.6.3. Codificación en nVivo – Capítulo 6

Nombre	Filas	Refer...	Created on	Created	Modified on	Modified by
<input type="radio"/> Mujeres	26	144	23 Aug 2022 at 16:...	LCR6	2 Oct 2022 at 17:03	LCR6
<input checked="" type="radio"/> Otros	3	3	26 Sep 2022 at 17:...	LCR6	26 Sep 2022 at 17:...	LCR6
<input type="radio"/> Arquitectura	5	5	27 Aug 2022 at 20:...	LCR6	2 Oct 2022 at 15:20	LCR6
<input type="radio"/> Beneficio	16	34	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	26 Sep 2022 at 19:...	LCR6
<input type="radio"/> Efectividad	2	3	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	26 Sep 2022 at 19:...	LCR6
<input type="radio"/> Financiamiento	1	1	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	26 Sep 2022 at 19:...	LCR6
<input type="radio"/> Proveedores	1	1	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	26 Sep 2022 at 19:...	LCR6
<input type="radio"/> Principios orientadores	23	58	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	29 Aug 2022 at 13:...	LCR6
<input type="radio"/> Relación con stakeholders	16	21	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	29 Aug 2022 at 11:...	LCR6
<input type="radio"/> Resultados	5	5	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	2 Oct 2022 at 15:20	LCR6
<input type="radio"/> Uso de métricas y otras	16	39	27 Aug 2022 at 21:...	LCR6	29 Aug 2022 at 11:...	LCR6
<input checked="" type="radio"/> Problemas	31	66	23 Oct 2022 at 12:...	LCR6	14 Nov 2022 at 19:...	LCR6
<input type="radio"/> Consecuencia dada la feminización de los cuidados	8	14	23 Oct 2022 at 12:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Casas de violencia de género en época de aislamiento social	4	6	23 Oct 2022 at 12:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Debilitamiento y estrés en la Agenda de Océano, antes y durante COVID-19	1	3	23 Oct 2022 at 13:16	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Falta de acciones o medidas específicas para responder a las necesidades de las mujeres durante COVID-19	1	3	23 Oct 2022 at 12:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Imposibilidad de mujeres de iniciar o continuar sus estudios o empleos en algún trabajo porque su tiempo se dedica...	1	2	23 Oct 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Urgencia de soluciones integrales en Costa Rica que den respuesta a principales necesidades económicas y sociales	1	1	23 Oct 2022 at 15:11	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Feminización de los cuidados	8	52	23 Oct 2022 at 15:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Alteración particular del trabajo doméstico	2	8	23 Oct 2022 at 15:41	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Carga mental y física en mujeres	4	25	23 Oct 2022 at 16:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Cierre de escuelas	4	8	23 Oct 2022 at 16:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Mal estado físico y mental de personas adultas mayores	1	3	23 Oct 2022 at 16:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Sobrecarga como carga ante aumento de atención en la salud y bienestar de la familia	1	8	23 Oct 2022 at 16:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6

Nombre	Filas	Refer...	Created on	Created	Modified on	Modified by
<input checked="" type="radio"/> Situación	22	88	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6
<input type="radio"/> Participación estatal	16	59	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6
<input type="radio"/> Mecanismos para definir las medidas necesarias	12	32	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	5 Dec 2022 at 20:53	LCR6
<input type="radio"/> Desafío social	4	11	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6
<input type="radio"/> Esfuerzos por medio de redes sociales	3	5	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	6 Nov 2022 at 20:05	LCR6
<input type="radio"/> Pacto social	1	5	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	6 Nov 2022 at 20:53	LCR6
<input type="radio"/> Valoración social de los cuidados	4	12	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	6 Nov 2022 at 19:49	LCR6
<input type="radio"/> Medidas necesarias	7	27	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	5 Dec 2022 at 20:53	LCR6
<input type="radio"/> Ampliar la cobertura de la red de salud	5	15	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6
<input type="radio"/> Atención adultos mayores	2	12	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	6 Nov 2022 at 20:03	LCR6
<input type="radio"/> Reorganización de las familias	7	30	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Equidad	6	16	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Distribución equitativa del trabajo doméstico no remunerado	5	12	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Hacer de la "nueva normalidad" una convivencia con igualdad de género	2	4	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Población dependiente crónica positiva y adultos mayores	3	16	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Cambios en los cuidados	1	3	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Inversión en los cuidados y la promoción de la corresponsabilidad	2	12	27 Nov 2022 at 14:...	LCR6	30 Oct 2022 at 12:...	LCR6
<input type="radio"/> Víctimas	11	16	26 Aug 2022 at 16:...	LCR6	23 Oct 2022 at 13:13	LCR6
<input type="radio"/> Víctimas	6	6	26 Aug 2022 at 16:...	LCR6	2 Oct 2022 at 15:19	LCR6

3. Tablas de referencias procesadas en programa Nvivo por capítulo

3.1. Política social e informalidad: de víctima a victimaria

Tabla A.3.1.1. Entradas procesadas en Nvivo

N° Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.1.1.1	2018 01 01 Autoridades del Poder Ejecutivo	7	15
A.3.1.1.2	2018 01 01 Partidos políticos de oposición	4	5
A.3.1.1.3	2018 01 01 Partidos políticos de oposición 1	5	7
A.3.1.1.4	2018 01 01 Partidos políticos de oposición 2	1	2
A.3.1.1.5	2018 01 01 Partidos políticos de oposición 3	15	40
A.3.1.1.6	2018 02 02 Autoridades del Poder Ejecutivo	4	6
A.3.1.1.7	2018 02 20 Autoridades del Poder Ejecutivo	13	26
A.3.1.1.8	2018 02 20 Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras	5	6
A.3.1.1.9	2018 02 20 Sociedad Civil. Grupos económicos	10	11
A.3.1.1.10	2018 06 11 Sociedad Civil. Grupos económicos	8	9
A.3.1.1.11	2018 06 14 Autoridades del Poder Ejecutivo	5	6
A.3.1.1.12	2018 07 31 Autoridades del Poder Ejecutivo	14	21
A.3.1.1.13	2018 08 14 Sociedad Civil. Grupos económicos	8	14
A.3.1.1.14	2018 09 04 Autoridades del Poder Ejecutivo	5	26
A.3.1.1.15	2019 01 13 Sociedad Civil. Grupos económicos	5	5
A.3.1.1.16	2019 01 31 Autoridades del Poder Ejecutivo	6	8
A.3.1.1.17	2019 01 31 Sociedad civil. Grupos de personas trabajadoras	3	4
A.3.1.1.18	2019 01 31 Sociedad Civil. Grupos económicos	2	2
A.3.1.1.19	2019 05 29 Sociedad Civil. Comunidades expertas	10	12
A.3.1.1.20	2019 06 06 Autoridades del Poder Ejecutivo	12	34
A.3.1.1.21	2019 06 09 Autoridades del Poder Ejecutivo	2	2
A.3.1.1.22	2019 06 09 Autoridades del Poder Ejecutivo 1	5	6
A.3.1.1.23	2019 06 11 Partidos políticos de oposición	9	11
A.3.1.1.24	2019 06 13 Sociedad Civil. Grupos económicos	12	26
A.3.1.1.25	2019 06 21 Partidos políticos de la oposición	8	9
A.3.1.1.26	2019 06 21 Partidos políticos de la oposición 1	9	11
A.3.1.1.27	2019 06 23 Sociedad Civil. Grupos económicos	14	30
A.3.1.1.28	2019 07 08 Sociedad Civil. Comunidades expertas	9	12
A.3.1.1.29	2019 07 15 Sociedad Civil. Grupos económicos	7	8
A.3.1.1.30	2019 08 26 Partidos políticos de la oposición	8	10
A.3.1.1.31	2019 08 29 Autoridades del Poder Ejecutivo	7	11
A.3.1.1.32	2019 09 01 Sociedad Civil. Comunidades expertas	12	48
A.3.1.1.33	2019 10 02 Sociedad Civil. Comunidades expertas	11	27
A.3.1.1.34	2019 11 03 Sociedad Civil. Grupos económicos	10	14
A.3.1.1.35	2019 11 04 Sociedad Civil. Comunidades expertas	10	12
A.3.1.1.36	2019 11 19 Partidos políticos de la oposición	5	9
A.3.1.1.37	2019 11 28 Autoridades del Poder Ejecutivo	3	4
A.3.1.1.38	2019 12 04 Sociedad Civil. Grupos económicos	11	16
A.3.1.1.39	2020 02 05 Autoridades del Poder Ejecutivo	3	3
A.3.1.1.40	2020 02 05 Partidos Políticos de oposición	12	16
A.3.1.1.41	2020 02 08 Sociedad civil. Grupos económicos	8	13
A.3.1.1.42	2020 02 22 Sociedad Civil. Comunidades Expertas	10	17
A.3.1.1.43	2020 02 25 Sociedad Civil. Grupos económicos	7	22

A.3.1.1.44	2020 04 27 Autoridades del Poder Ejecutivo	2	4
A.3.1.1.45	2020 04 27 Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras	9	10
A.3.1.1.46	2020 04 29 Autoridades del Poder Ejecutivo	3	4
A.3.1.1.47	2020 04 29 Sociedad Civil. Comunidades Expertas	7	7
A.3.1.1.48	2020 04 30 Sociedad Civil. Comunidades expertas	11	14
A.3.1.1.49	2020 05 08 Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras	6	9
A.3.1.1.50	2020 06 05 Autoridades del Poder Ejecutivo	3	4
A.3.1.1.51	2020 06 05 Sociedad Civil. grupos Económicos	1	1
A.3.1.1.52	2020 07 13 Autoridades del Poder Ejecutivo	9	18
A.3.1.1.53	2020 07 15 Sociedad Civil. Comunidades expertas	12	18
A.3.1.1.54	2020 07 15 Sociedad Civil. Comunidades expertas 1	20	96
A.3.1.1.55	2020 09 17 Autoridades del Poder Ejecutivo	8	15
A.3.1.1.56	2020 09 17 Autoridades del Poder Ejecutivo 1	12	14
A.3.1.1.57	2020 09 18 Autoridades del Poder Ejecutivo 2	6	7
A.3.1.1.58	2020 09 19 Autoridades del Poder Ejecutivo 3	9	20
A.3.1.1.59	2020 09 22 Autoridades del Poder Ejecutivo 4	9	11
A.3.1.1.60	2020 11 13 Sociedad Civil. Comunidades expertas	12	25
A.3.1.1.61	2020 11 16 Sociedad Civil. Comunidades expertas	19	94
A.3.1.1.62	2020 12 01 Sociedad Civil. Comunidades expertas	7	29
A.3.1.1.63	2020 12 07 Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras	8	27
A.3.1.1.64	2021 01 20 Partidos políticos de la oposición	4	5
A.3.1.1.65	2021 01 28 Sociedad Civil. Comunidades expertas	19	75
A.3.1.1.66	2021 03 01 Autoridades del Poder Ejecutivo	4	5
A.3.1.1.67	2021 03 24 Sociedad Civil. Comunidades Expertas	7	13
A.3.1.1.68	2021 03 26 Sociedad Civil. Comunidades expertas	11	30
A.3.1.1.69	2021 04 10 Autoridades del Poder Ejecutivo	7	11
A.3.1.1.70	2021 04 27 Partidos Políticos de la oposición	6	7
A.3.1.1.71	2021 04 29 Sociedad Civil. Grupos económicos	11	29
A.3.1.1.72	2021 05 04 Partidos políticos de oposición	14	23
A.3.1.1.73	2021 06 01 Partidos políticos de oposición	16	66
A.3.1.1.74	2021 06 22 Sociedad Civil. Grupos económicos	12	27
A.3.1.1.75	2021 07 21 Sociedad Civil. Comunidades expertas	18	71
A.3.1.1.76	2021 07 27 Autoridades del Poder Ejecutivo	8	16
A.3.1.1.77	2021 08 11 Grupos de personas trabajadoras	8	10
A.3.1.1.78	2021 08 25 Partidos políticos de oposición	8	10
A.3.1.1.79	2021 09 07 Autoridades del Poder Ejecutivo	14	130
A.3.1.1.80	2021 09 09 Partidos políticos de oposición	7	10
A.3.1.1.81	2021 09 09 Sociedad Civil. Grupos económicos	13	28
A.3.1.1.82	2021 10 05 Grupos de personas trabajadoras	12	28
A.3.1.1.83	2021 10 05 Sociedad Civil. Comunidades expertas	14	21
A.3.1.1.84	2021 11 01 Partidos políticos de oposición	15	30
A.3.1.1.85	2021 11 01 Partidos políticos de oposición 1	17	48
A.3.1.1.86	2021 11 01 Partidos políticos de oposición 2	13	36
A.3.1.1.87	2021 11 01 Partidos políticos de oposición 3	15	38
A.3.1.1.88	2021 11 01 Partidos políticos de oposición 4	11	20
A.3.1.1.89	2021 11 01 Partidos políticos de oposición 5	2	5
A.3.1.1.90	2021 11 05 Grupos de personas trabajadoras	3	3
A.3.1.1.91	2021 11 21 Sociedad Civil. Comunidades expertas	14	56
A.3.1.1.92	2021 11 21 Sociedad Civil. Grupos económicos	7	7
A.3.1.1.93	2021 12 06 Partidos políticos de la oposición	11	12

A.3.1.1.94	2021 12 06 Partidos políticos de la oposición 1	9	22
A.3.1.1.95	2021 12 06 Partidos políticos de la oposición 2	7	9
A.3.1.1.96	2021 12 06 Partidos políticos de la oposición 3	10	20
A.3.1.1.97	2021 12 06 Sociedad Civil. Comunidades expertas	12	22
A.3.1.1.98	2021 12 06 Sociedad Civil. Comunidades expertas 1	12	22
A.3.1.1.99	2021 12 25 Sociedad Civil. Grupos económicos	8	10

Tabla A.3.1.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.1.2.1	1/1/2018	Autoridades del Poder Ejecutivo	Programa de Gobierno	Crear y crear la Costa Rica del siglo XXI: Compromiso país
A.3.1.2.2	1/1/2018	Partidos políticos de oposición: Partido Integración Nacional	Programa de Gobierno	Perspectivas para la reconstrucción nacional
A.3.1.2.3	1/1/2018	Partidos políticos de oposición: Partido Liberación Nacional	Programa de Gobierno	Programa de gobierno 2018 - 2022. El momento es ahora
A.3.1.2.4	1/1/2018	Partidos políticos de oposición: Partido Restauración Nacional	Programa de Gobierno	Costa Rica ¡hagámoslo juntos! Plan de Gobierno 2018 - 2022
A.3.1.2.5	1/1/2018	Partidos políticos de oposición: Partido Unidad Social Cristiana	Programa de Gobierno	Aquí sí hay algo porque votar
A.3.1.2.6	2/2/2018	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Mejora la calidad de empleo y disminuye la informalidad en nuestro país
A.3.1.2.7	20/2/2018	Autoridades del poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito facilitará la transición de la economía informal hacia la economía formal en Costa Rica
A.3.1.2.8	20/2/2018	Sociedad Civil: Grupos de personas trabajadoras	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito facilitará la transición de la economía informal hacia la economía formal en Costa Rica
A.3.1.2.9	20/2/2018	Sociedad Civil: Grupos económicos	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito facilitará la transición de la economía informal hacia la economía formal en Costa Rica
A.3.1.2.10	11/6/2018	Sociedad Civil: Grupos económicos	Comunicado de prensa	El momento de la esperanza: un pacto fiscal por Costa Rica
A.3.1.2.11	14/6/2018	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Histórica declaración: ex presidentes analizan desafíos y aportes para el bienestar presente y futuro de los costarricenses
A.3.1.2.12	31/7/2018	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	CCSS aprueba reglamento de aseguramiento de microempresas y emprendedores en el seguro de salud
A.3.1.2.13	14/08/2018	Sociedad civil: Grupos Económicos	Comunicado de prensa	Posición Cámara de Comercio de Costa Rica Proyecto de Ley No. 20.944

				“Ley de Incentivos para la Promoción de la Formalización de la Economía”
A.3.1.2.14	4/9/2018	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Gobierno fija acciones en pymes y emprendimientos para la reactivación económica
A.3.1.2.15	13/1/2019	Sociedad civil: Grupos económicos.	Comunicado de prensa	Ley de salario mínimo vital traerá desempleo y pobreza
A.3.1.2.16	31/01/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito da inicio a Programa de Trabajo Decente 2019-2023
A.3.1.2.17	31/01/2019	Sociedad Civil: Grupos de personas trabajadoras	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito da inicio a Programa de Trabajo Decente 2019-2023
A.3.1.2.18	31/01/2019	Sociedad Civil: Grupos económicos	Comunicado de prensa	Acuerdo tripartito da inicio a Programa de Trabajo Decente 2019-2023
A.3.1.2.19	29/05/2019	Sociedad Civil: Comunidades expertas.	Síntesis de debate	SÍNTESIS DE LA MESA REDONDA: “REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y MEDIDAS PARA FOMENTAR EL EMPLEO”. PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS Y PROPUESTAS
A.3.1.2.20	6/6/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Documento	Estrategia nacional de crecimiento, empleo y bienestar
A.3.1.2.21	6/6/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Estrategia busca que costa rica genere más empleo, crezca más y mejore la situación
A.3.1.2.22	09/06/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Presidente Carlos Alvarado anuncia mes de reactivación y generación de empleo
A.3.1.2.23	11/06/2019	Partidos Políticos de Oposición	Noticia	Propuesta de empleo no convence a legisladores
A.3.1.2.24	13/6/2019	AmCham	Comunicado de prensa	AMCHAM propone acciones concretas para la reactivación económica
A.3.1.2.25	21/06/2019	Partidos Políticos de Oposición	Post en redes sociales	Pedro Muñoz [Publicación en su perfil de Facebook]
A.3.1.2.26	21/06/2019	Partidos Políticos de Oposición	Post en redes sociales	Pedro Muñoz [Publicación en su perfil de Facebook]
A.3.1.2.27	23/6/2019	La Nación	Editorial	Altas cargas sociales promueven la informalidad
A.3.1.2.28	08/07/2019	Sociedad Civil: Comunidades Expertas.	Post en redes sociales	ANFE [Publicación en su perfil de Facebook]
A.3.1.2.29	15/7/2019	Sociedad Civil: Grupos Económicos.	Comunicado de prensa	Uccaep celebra aprobación de proyecto para mejorar lucha contra el contrabando
A.3.1.2.30	26/8/2019	Partidos Políticos de la oposición	Noticia	Esto dice el proyecto de amnistía para deudores de la Caja propuesto por el PUSC
A.3.1.2.31	29/8/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	CCSS aprueba reglamento a favor de las microempresas
A.3.1.2.32	1/9/2019	Sociedad Civil: Comunidades Expertas.	Investigación	El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos

A.3.1.2.33	2/10/2019	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Síntesis de debate	Debates inteligentes - ¿las cargas sociales actuales afectan la competitividad de Costa Rica?
A.3.1.2.34	03/11/2019	Sociedad Civil. Grupos económicos.	Comunicado de prensa	CCCR y Observatorio del Comercio Ilícito lanzan campaña para combatir la informalidad
A.3.1.2.35	04/11/2019	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Blog.	Costa Rica ante su laberinto (económico): ¿Cuál es el camino a seguir?
A.3.1.2.36	19/11/2019	Partidos políticos de oposición	Noticia	"Estrategia de gobierno para reducir informalidad carece de resultados", Silvia Hernández
A.3.1.2.37	28/11/2019	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Aliviar el bolsillo de las personas es el objetivo central de las sesiones extraordinarias
A.3.1.2.38	04/12/2019	Sociedad Civil. Grupos económicos.	Comunicado de prensa	La clave de la reactivación comercial es la formalidad en el empleo
A.3.1.2.39	2020 02 05	Autoridades del Poder Ejecutivo	Video Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa [Canal de YouTube]
A.3.1.2.40	2020 02 05	Partidos Políticos de oposición	Video Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa [Canal de YouTube]
A.3.1.2.41	8/2/2020	Sociedad Civil. Grupos económicos.	Comunicado de prensa	Aprobar ley de flexibilización laboral elevará el empleo
A.3.1.2.42	22/02/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Noticia.	"El obstáculo tiene nombre y apellido, y es, Caja Costarricense de Seguro Social" afirma economista frente a dificultades para trabajar y producir
A.3.1.2.43	25/2/2020	Sociedad Civil. Grupos económicos.	Comunicado de prensa	Pacto por el empleo
A.3.1.2.44	27/4/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Central sindical Rerum Novarum y presidente Alvarado reafirman vocación de diálogo
A.3.1.2.45	27/4/2020	Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras.	Comunicado de prensa	Central sindical Rerum Novarum y presidente Alvarado reafirman vocación de diálogo
A.3.1.2.46	29/4/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Presidente alvarado valora propuestas de "grupo economía pluralista"
A.3.1.2.47	29/4/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Comunicado de prensa	Presidente alvarado valora propuestas de "grupo economía pluralista"
A.3.1.2.48	30/04/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Entrevista.	El caso de Costa Rica: ¿qué sigue para el sistema económico luego de la pandemia?
A.3.1.2.49	08/05/2020	Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras.	Noticia.	C.R. hundida en estrategia de exclusión económica
A.3.1.2.50	5/6/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	La recuperación económica requiere un trabajo conjunto con el sector privado y productivo

A.3.1.2.51	5/6/2020	Sociedad Civil. Grupos Económicos.	Comunicado de prensa	La recuperación económica requiere un trabajo conjunto con el sector privado y productivo
A.3.1.2.52	13/7/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Presidente destaca acciones de Costa Rica en cumbre de la OCDE sobre inclusión social
A.3.1.2.53	15/7/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Publicación en redes sociales	Camino a la reactivación económica
A.3.1.2.54	15/7/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Estudio económico	Estudios económicos de la OCDE
A.3.1.2.55	17/9/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Gobierno anuncia plan para superar el impacto fiscal de la pandemia
A.3.1.2.56	17/9/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Debemos actuar para garantizar la estabilidad económica
A.3.1.2.57	18/9/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Medida temporal: la verdad sobre cuánto se va a pagar en el impuesto de transacciones financieras
A.3.1.2.58	19/9/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Reducción en cargas sociales permitiría generación de empleo
A.3.1.2.59	22/9/2020	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Gobierno: acuerdo con el FMI es necesario para evitar una crisis
A.3.1.2.60	13/11/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Comunicado de prensa.	Llaman a eliminar cargas patronales ajenas a CCSS
A.3.1.2.61	16/11/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Documento	Retos de la cuarta revolución industrial sobre el mercado laboral costarricense
A.3.1.2.62	01/12/2020	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Documento	Plan de acción de Estado Abierto 2019-2020
A.3.1.2.63	7/12/2020	Sociedad Civil. Grupos de Personas Trabajadoras.	Informe de resultados	Primer informe de resultados etapa grandes acuerdos para Costa Rica: Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal ATTPDC
A.3.1.2.64	20/01/2021	Partidos políticos de oposición.	Post en redes sociales	¡Urge generar empleo y levantar la economía!
A.3.1.2.65	28/01/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Conversatorio	Desnudando la Informalidad en Costa Rica
A.3.1.2.66	1/3/2021	Autoridades del Poder Ejecutivo	Entrevista	Presidente de Costa Rica: «no es posible crecer y reducir la pobreza sin estabilidad económica»
A.3.1.2.67	24/3/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Editorial	CCSS tras un reglamento que abusa de los trabajadores independientes
A.3.1.2.68	26/03/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Noticia	CCSS ahuyenta a trabajadores independientes con reglas 'confiscatorias'
A.3.1.2.69	10/4/2021	Autoridades del Poder Ejecutivo	Noticia	Carlos Alvarado propone buscar recursos para ccss sin encarecer costo de asegurar trabajadores

A.3.1.2.70	27/4/2021	Partidos Políticos de la Oposición	Post en redes sociales	Pedro Muñoz [Post en Facebook]https://www.facebook.com/PedroeldeLaUnidad/posts/pfbid02b39QfTYh3NknSxZuaeUXdAuZJzxEZv1AeUJ7XPBY7stGFjMBonu5DN9Gxbw7oDpI
A.3.1.2.71	29/4/2021	Sociedad Civil. Grupos Económicos	Documento	Informe anual de labores 2020-2021. Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado (Uccaep)
A.3.1.2.72	4/5/2021	Partidos Políticos de la Oposición	Documento	Respuesta al informe del presidente Carlos Alvarado. Silvia Hernández Sánchez, presidenta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica
A.3.1.2.73	01/06/2021	Partidos Políticos de Oposición.	Entrevista	CRHoy | Cargas Sociales, Desempleo e Informalidad
A.3.1.2.74	22/6/2021	Sociedad Civil. Grupos Económicos.	Documento	II Encuesta trimestral de negocios "Pulso empresarial" 2021
A.3.1.2.75	21/7/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Documento	Efecto del salario mínimo en la informalidad del mercado laboral en Costa Rica
A.3.1.2.76	27/7/2021	Autoridades del Poder Ejecutivo	Comunicado de prensa	Ejecutivo prioriza amnistía de deudas con la CCSS y prohibición de exploración y explotación petrolera
A.3.1.2.77	11/08/2021	Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras.	Comunicado de prensa	Es inconstitucional condonar deudas a patronos morosos a la CCSS.
A.3.1.2.78	25/8/2021	Partidos Políticos de oposición.	Post en redes sociales.	Pedro Muñoz [Post en Facebook]https://www.facebook.com/PedroeldeLaUnidad/posts/pfbid0B7kz5WmWN7ppNQvjKx4iMy1zgZZoFJ4TBHjigMAPWpAG38G3WMuXdqfis1CxMAT2I
A.3.1.2.79	7/9/2021	Autoridades del Poder Ejecutivo	Presentación/ Diapositivas	Simulación de los efectos de una reducción en las cargas patronales sobre el empleo formal y la recaudación
A.3.1.2.80	09/09/2021	Partidos políticos de oposición	Noticia	Trabajadores independientes cerca de tener mejores condiciones para estar al día con la Caja
A.3.1.2.81	09/09/2021	Sociedad Civil. Grupos Económicos	Noticia	Trabajadores independientes cerca de tener mejores condiciones para estar al día con la Caja
A.3.1.2.82	05/10/2021	Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras.	Comunicado de prensa.	Situación y perspectivas de futuro de Costa Rica desde la visión de la CTRN
A.3.1.2.83	5/10/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Blog.	Las causas del desempleo y la informalidad

A.3.1.2.84	1/11/2021	Partidos Políticos de oposición: Frente Amplio	Programa de Gobierno	Programa de gobierno 2022 - 2026. Frente Amplio
A.3.1.2.85	1/10/2021	Partidos Políticos de oposición: Partido Liberación Nacional	Programa de Gobierno	Programa de gobierno 2022 - 2026. La vía costarricense al bien vivir. José María Figueres Olsen. Partido Liberación Nacional
A.3.1.2.86	1/11/2021	Partidos Políticos de oposición: Partido Liberal Progresista	Programa de Gobierno	PLP + Plan de gobierno 2022 - 2026
A.3.1.2.87	1/11/2021	Partidos políticos de oposición: Partido Nueva República	Programa de Gobierno	Plan esperanza para la nueva república del siglo XXI. Reactivación económica con desarrollo humano
A.3.1.2.88	1/11/2021	Partidos políticos de oposición: Partido Progreso Social Democrático	Programa de Gobierno	Plan de gobierno 2022. Progreso Social Democrático
A.3.1.2.89	1/11/2021	Partidos políticos de oposición: Partido Unidad Social Cristiana	Programa de Gobierno	Plan de Gobierno 2022 La ruta de la reactivación. Lineth Saborío #conellasi
A.3.1.2.90	5/11/2021	Sociedad Civil. Grupos de personas trabajadoras.	Noticia	Casi 1 millón de personas trabajan en informalidad
A.3.1.2.91	21/11/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas.	Conversatorio	Desafíos del Bicentenario: Cargas sociales e informalidad.
A.3.1.2.92	21/11/2021	Sociedad Civil. Grupos Económicos.	Conversatorio	Desafíos del Bicentenario: Cargas sociales e informalidad.
A.3.1.2.93	06/12/2021	Partidos políticos de la oposición	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.94	06/12/2021	Partidos políticos de la oposición	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.95	06/12/2021	Partidos políticos de la oposición	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.96	06/12/2021	Partidos políticos de la oposición	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.97	06/12/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.98	06/12/2021	Sociedad Civil. Comunidades Expertas	Conversatorio	Reformas para combatir el desempleo y la informalidad: ¿Cuánto han avanzado?
A.3.1.2.99	25/12/2021	UCCAEP	Comunicado de prensa	4 candidatos presidenciales coinciden en la urgencia de generar empleo de la mano de la empresa privada

Fuente: elaboración propia, 2022.

3.2. El dilema del financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Costa Rica de 2018 a 2021

Tabla A.3.2.1. Entradas procesadas en Nvivo

N° Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.2.1.1	2018 8 8 CCSS y bancos pierden confianza en bonos	4	6
A.3.2.1.2	2020 12 1 Memoria institucional 2020	15	30
A.3.2.1.3	2020 4 17 Comunicado Procomer, INA y SBD	9	9
A.3.2.1.4	2019 1 31 Tribunales condenan patronos	6	8
A.3.2.1.5	2020 3 19 Gobierno acciona Plan Proteger	11	12
A.3.2.1.6	2020 3 27 Comunicado UCCAEP	8	9
A.3.2.1.7	2018 11 20 Caja carece de estrategia financiera	6	20
A.3.2.1.8	2020 4 17 Creación del Bono Proteger	7	11
A.3.2.1.9	2020 6 23 Gobierno asegura recursos a la CCSS	14	30
A.3.2.1.10	2020 7 23 CCSS amplía plazo de reducción BMC	14	22
A.3.2.1.11	2020 10 7 Proyecto de ley para fortalecer ingresos de la CCSS	3	5
A.3.2.1.12	2018 8 21 Directivo alerta que reforma abre a privatización	6	8
A.3.2.1.13	2020 4 10 Antonieta Fernandez Crisis y debilitamiento ccss	14	19
A.3.2.1.14	2021 5 18 Gobierno pide a CCSS reducir BMC	12	20
A.3.2.1.15	2020 4 23 Carlos Alvarado No hay plata	8	13
A.3.2.1.16	2019 1 22 Se harán procedimientos FIV	7	15
A.3.2.1.17	2020 12 10 Reforma a decreto ejecutivo creación de Programa Proteger	5	6
A.3.2.1.18	2018 12 1 Memoria institucional 2018	11	33
A.3.2.1.19	2020 8 6 Preservar empleos sector turístico	2	2
A.3.2.1.20	2021 5 20 Sindicatos exigen retirar discusión de IVM	7	10
A.3.2.1.21	2020 7 31 Gobierno y CCSS acuerdan pagos a deuda histórica	11	17
A.3.2.1.22	2020 4 22 Bono Proteger	9	11
A.3.2.1.23	2020 5 29 Comunicado subsidio IMAS	6	6
A.3.2.1.24	2021 5 19 Antonieta Fernandez poca transparencia en finanzas de la ccss	12	31
A.3.2.1.25	2019 12 1 Memoria institucional 2019	8	21
A.3.2.1.26	2018 2 27 Deuda estatal y empleo son crisis de la CCSS	11	34
A.3.2.1.27	2020 3 19 Flexibilización ccss	13	22
A.3.2.1.28	2018 12 3 Fortalecimiento de las finanzas públicas	2	8
A.3.2.1.29	2020 7 31 Norma derogada control sanitario	1	1
A.3.2.1.30	2020 2 10 La crisis que no sucedió	5	7
A.3.2.1.31	2020 7 29 Antonieta Fernandez Carta del FRENASS	7	8
A.3.2.1.32	2020 3 17 Adelanto pago de pensiones	8	11
A.3.2.1.33	2021 12 1 Memoria institucional 2021	11	21
A.3.2.1.34	2020 4 23 Presidente afirma incapacidad de pago a deuda	14	21
A.3.2.1.35	2020 5 2 Marcha en defensa de la CCSS	6	7
A.3.2.1.36	2020 7 31 Acuerdo entre Ejecutivo y CCSS	12	12

Tabla A.3.2.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.2.2.1	17/3/2020	CCSS	Comunicado	Por COVID-19 CCSS adelanta pago de pensiones ante emergencia nacional
A.3.2.2.2	19/3/2020	Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Decreto	Artículo 21°, Sesión 9087- 19 marzo, 2020

A.3.2.2.3	19/3/2020	Gobierno de la República	Comunicado	Gobierno acciona plan proteger de 1 billón de colones para atender consecuencias del COVID-19
A.3.2.2.4	27/3/2020	UCCAEP	Comunicado de prensa	Cámaras empresariales crearon grupo de enlace sector privado con gobierno
A.3.2.2.5	10/4/2020	Antonieta Fernández, coordinadora del Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS)	Noticia	Antonieta Fernández: están aprovechando la crisis para imponer la agenda neoliberal y debilitar la C.C.S.S.
A.3.2.2.6	17/4/2020	Gobierno de la República	Decreto Ejecutivo N° 42305 - MTSS - MDHIS	Creación del Bono Proteger
A.3.2.2.7	17/4/2020	PROCOMER, INA y Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	Comunicado	Programa alivio dará fondos no reembolsables a 200 pymes afectadas por COVID 19
A.3.2.2.8	22/4/2020	Poder Legislativo	Ley N° 9840 (Bono Proteger)	Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19
A.3.2.2.9	23/4/2020	Carlos Alvarado Quesada	Noticia	En micrófono abierto, presidente Alvarado: "yo se lo dije a la Caja: no hay plata"
A.3.2.2.10	23/4/2020	Gobierno de la República	Noticia	Presidente afirma que estado no tiene capacidad de pagarle deuda de €1,5 billones a la Caja
A.3.2.2.11	2/5/2020	Trabajadores y trabajadoras	Noticia	Marchan en defensa de la Caja y suplican por agua
A.3.2.2.12	19/5/2020	Antonieta Fernández, coordinadora del Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS)	Noticia	Denuncian poca transparencia sobre finanzas del régimen. Transferencias del gobierno al IVM-CCSS disminuyeron en €46.751 millones durante 2020
A.3.2.2.13	29/5/2020	IMAS	Comunicado	1.473 pescadores artesanales y ayudantes recibirán subsidio por veda durante 3 meses
A.3.2.2.14	23/6/2020	Gobierno de la República	Comunicado	Gobierno asegurará recursos a la CCSS para compensar reducción de la base mínima contributiva
A.3.2.2.15	23/6/2020	Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Comunicado	Gobierno asegurará recursos a la CCSS para compensar reducción de la base mínima contributiva
A.3.2.2.16	23/7/2020	Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Comunicado	CCSS amplía plazo de reducción de base mínima contributiva
A.3.2.2.17	29/7/2020	Antonieta Fernández, coordinadora del Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS)	Carta	Carta de FRENASS a junta directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social discusión nacional del modelo de salud y reformas al I.V.M.
A.3.2.2.18	31/7/2020	Gobierno de la República	Norma (derogada)	Decreto n° 42513-mgp-s
A.3.2.2.19	31/7/2020	CCSS	Noticia	Gobierno y CCSS acuerdan pagos a deuda. Hacienda transferirá a la CCSS el 10 % de los créditos de apoyo presupuestario que se tramiten en adelante y durante el 2020
A.3.2.2.20	31/7/2020	Gobierno de la República	Acuerdo	Acuerdo marco entre Poder Ejecutivo y la Caja Costarricense de Seguro Social

A.3.2.2.21	6/8/2020	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Comunicado	Nuevo bono Pyme Proteger destinará \$15 millones para preservar empleos en el sector turístico
A.3.2.2.22	7/10/2020	Poder Legislativo	Proyecto de ley	Proyecto de ley para el fortalecimiento de los ingresos de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante la derogatoria del inciso a) del artículo 71 de la Ley de protección al trabajador, Ley N.° 7983, de 16 de febrero de 2000.
A.3.2.2.23	10/12/2020		Decreto	Reforma al decreto ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS, "Creación del Programa Proteger", 17 de abril del 2020
A.3.2.2.24	18/5/2021	Gobierno de la República	Noticia	Gobierno pide a la CCSS reducir base mínima contributiva durante mayo
A.3.2.2.25	20/5/2021	Sindicatos	Noticia	Sindicatos exigen retirar discusión sobre reformas al régimen de IVM.
A.3.2.2.26	27/02/2018		Noticia	Deuda estatal y empleo informal son base de la crisis de la CCSS
A.3.2.2.27	20/11/2018		Noticia	Caja carece de estrategia de sostenibilidad financiera en seguros de salud y pensiones

Elaboración propia, 2022.

3.3. Seguridad en la vejez y el régimen IVM de la CCSS: Narrativas en torno a la sostenibilidad de las pensiones del IVM

Tabla A.3.3.1. Entradas procesadas en Nvivo

N° Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.3.1.1	2016 12 09 Pensiones	3	6
A.3.3.1.2	2017 01 03 IVM	6	44
A.3.3.1.3	2017 01 20 Pensiones	6	16
A.3.3.1.4	2018 01 01 Jovenes sin pension	5	18
A.3.3.1.5	2018 01 07 Antonio Alvarez Desanti	3	4
A.3.3.1.6	2018 03 12 IVM	6	18
A.3.3.1.7	2018 04 06 Ucaepp CCSS	4	6
A.3.3.1.8	2018 06 07	3	4
A.3.3.1.9	2019 01 28	4	10
A.3.3.1.10	2019 03 15 Jose Joaquin Fernandez	4	32
A.3.3.1.11	2019 04 03 IVM	9	46
A.3.3.1.12	2019 05 13 Pensiones	4	12
A.3.3.1.13	2019 06 21	4	10
A.3.3.1.14	2019 07 06 Pensiones	5	16
A.3.3.1.15	2019 07 11 CCSS RFiscal	3	6
A.3.3.1.16	2019 08 09 Pensiones	5	8
A.3.3.1.17	2019 09 Academia Centroamerica (pp21)	4	10
A.3.3.1.18	2019 10 27 Pensiones	4	8
A.3.3.1.19	2019 11 26 IVM	4	24
A.3.3.1.20	2019 12 02 Juan Carlos Hidalgo	3	4
A.3.3.1.21	2019 12 27 IVM	4	12
A.3.3.1.22	2020 02 11 Gobierno Central CR	3	6
A.3.3.1.23	2020 03 05 IVM	3	12
A.3.3.1.24	2020 04 29 CCSS	3	4

A.3.3.1.25	2020 04 29 Johan Madriz	4	12
A.3.3.1.26	2020 05 11 Pensiones	3	4
A.3.3.1.27	2020 06 23	3	12
A.3.3.1.28	2020 07 22 CCSS	4	10
A.3.3.1.29	2020 07 23 Gobierno CR	4	10
A.3.3.1.30	2020 07 29 IVM	3	8
A.3.3.1.31	2020 07 31 Sindicatos	3	4
A.3.3.1.32	2020 08 12	4	10
A.3.3.1.33	2020 08 12 IVM	7	42
A.3.3.1.34	2020 09 23	4	6
A.3.3.1.35	2020 10 03	7	14
A.3.3.1.36	2020 11 04 Pensiones	5	22
A.3.3.1.37	2020 11 07	5	10
A.3.3.1.38	2020 11 10 CCSS	4	22
A.3.3.1.39	2020 11 20	7	30
A.3.3.1.40	2020 12 09 IVM	4	6
A.3.3.1.41	2021 03 06	3	4
A.3.3.1.42	2021 04 18 IVM	8	22
A.3.3.1.43	2021 04 24	4	16
A.3.3.1.44	2021 04 24 IVM	7	34
A.3.3.1.45	2021 05 19	7	36
A.3.3.1.46	2021 05 19 Critica a CCSS	0	0
A.3.3.1.47	2021 05 19 IVM	6	14
A.3.3.1.48	2021 05 19 Pensiones	11	44
A.3.3.1.49	2021 05 20 Poder Legislativo	4	12
A.3.3.1.50	2021 05 24 Pensiones	8	17
A.3.3.1.51	2021 05 25 IVM	4	6
A.3.3.1.52	2021 05 26 IVM	5	18
A.3.3.1.53	2021 05 31 Colegio Abogados	4	8
A.3.3.1.54	2021 06 02 IVM	4	16
A.3.3.1.55	2021 06 09 IVM	9	16
A.3.3.1.56	2021 06 14 IVM	8	30
A.3.3.1.57	2021 06 21	4	10
A.3.3.1.58	2021 06 21 Gerencia Pensiones CCSS	7	20
A.3.3.1.59	2021 07 02 Rodrigo Arias Lopez	3	6
A.3.3.1.60	2021 07 05 IVM	13	62
A.3.3.1.61	2021 08 12 IVM	4	22
A.3.3.1.62	2021 08 12 IVM (CCSS)	6	18
A.3.3.1.63	2021 08 12 IVM (LN)	7	22
A.3.3.1.64	2021 08 13 IVM (Financiero)	5	18
A.3.3.1.65	2021 08 13 IVM (Sinaecr)	4	14
A.3.3.1.66	2021 08 13 IVM (teletica)	5	10
A.3.3.1.67	2021 08 18	7	23
A.3.3.1.68	2021 08 18 IVM	9	26
A.3.3.1.69	2021 08 2021 ANEP	3	4
A.3.3.1.70	2021 08 25	5	10
A.3.3.1.71	2021 08 25 Trabajadores	4	18
A.3.3.1.72	2021 09 24 Gobierno Central	7	24
A.3.3.1.73	2021 09 25	4	12
A.3.3.1.74	2021 10 11 CGR	3	6
A.3.3.1.75	2021 10 18	7	12
A.3.3.1.76	2021 10 21	4	14
A.3.3.1.77	2021 11 03 IVM	8	22
A.3.3.1.78	2021 11 04 IVM	5	21
A.3.3.1.79	2021 11 20	3	4
A.3.3.1.80	2021 11 22 (crc)	5	12
A.3.3.1.81	2021 11 22 IVM (dhr)	3	6
A.3.3.1.82	2021 11 30 IVM (ccss)	8	30
A.3.3.1.83	2021 12 15 IVM	5	24
A.3.3.1.84	2021 12 15 IVM (amelia)	4	8
A.3.3.1.85	Ruiz P. Fondo de pensiones	5	18

Elaboración propia con software Nvivo, 2022.

Nota: Véase información completa de la entrada en “Tabla A.3.3.2. Fuentes recopiladas para el análisis”.

Tabla A.3.3.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.3.2.1	9/12/2016	Alvaro Ramos Chaves | Superintendente de Pensiones (2015-2020)	Noticioso	Regímenes de pensiones enfrentan retos en 2017
A.3.3.2.2	3/1/2017	Eliecer Feinzag Mintz | Particular	Opinion	La estafa de las pensiones
A.3.3.2.3	20/1/2017	Alvaro Ramos Chaves | Superintendente de Pensiones (2015-2020)	Opinion	Álvaro Ramos: Creer en las pensiones es creer en Costa Rica
A.3.3.2.4	31/1/2018	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	Noticioso	OCDE aprueba políticas de seguros y pensiones privadas de Costa Rica
A.3.3.2.5	12/3/2018	Jaime Barrantes Espinoza | Gerente de Pensiones de CCSS (2014-actualidad)	Noticioso	13.000 personas corrieron para adelantar pensión del IVM
A.3.3.2.6	3/4/2019	Alvaro Ramos Chaves | Superintendente de Pensiones (2015-2020)	Noticioso	Pensiones del IVM al borde de la crisis por caída en cotizantes
A.3.3.2.7	13/5/2019	Comision Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Noticioso	Consejo ante crisis del IVM: países desarrollados suben edad de retiro y eliminan pensión anticipada
A.3.3.2.8	6/7/2019	Alvaro Ramos Chaves | Superintendente de Pensiones (2015-2020)	Noticioso	Superintendente de pensiones: ‘La gente cree que las pensiones son mágicas’
A.3.3.2.9	11/7/2019	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	CCSS quiere librarse del ahorro exigido por la regla fiscal
A.3.3.2.10	9/8/2019	Alvaro Vega Sánchez | Particular	Opinion	El caballo de Troya y las pensiones en Costa Rica
A.3.3.2.11	27/10/2019	Edgar Robles Cordero | Superintendente de Pensiones (2010-2015)	Noticioso	Desafíos de los regímenes de pensiones por el cambio demográfico
A.3.3.2.12	26/11/2019	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Nuevo estudio actuarial sugiere aumentar edad de retiro a los 65 años
A.3.3.2.13	27/12/2019	Edgar Robles Cordero | Particular Superintendente de Pensiones (2010-2015)	Opinion	La crisis de la CCSS y la informalidad en Costa Rica
A.3.3.2.14	5/3/2020	Alvaro Ramos Chaves | Superintendente de Pensiones (2015-2020)	Noticioso	“Quedó pendiente tener una ruta concreta para estabilizar el IVM”, Álvaro Ramos
A.3.3.2.15	11/5/2020	Rocio Aguilar Montoya | Superintendente de Pensiones (2020-2025)	Opinion	Editorial: Hacia un sistema único de pensiones estatales
A.3.3.2.16	29/7/2020	Ubaldo Carrillo Cubillo | Director de Pensiones de CCSS (2016-actualidad)	Video	Pensión anticipada afecta significativamente el IVM, asegura Director de pensiones de la CCSS.
A.3.3.2.17	6/8/2020	Partido Liberal Progresista	Podcast	La Media Naranja | Como rescatar el régimen de pensiones (IVM) de la quiebra
A.3.3.2.18	12/8/2020	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Reforma al IVM promueve llevar aportes de 10,66% al 15,16% y unificar monto de pensión en 45% del salario
A.3.3.2.19	4/11/2020	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	CCSS usa los intereses de bonos de Gobierno para pagar las pensiones del 2020
A.3.3.2.20	9/12/2020	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	CCSS prevé afectación de 430 mil millones en seguros de salud, maternidad e IVM por pandemia

A.3.3.2.21	18/4/2021	Jose Joaquin Fernandez | Particular Exasesor legislativo Movimiento Libertario	Opinion	Madoff, el régimen de IVM de la CCSS y el esquema ponzi
A.3.3.2.22	24/4/2021	Jaime Barrantes Espinoza | Gerente de Pensiones de CCSS (2014-actualidad)	Noticioso	Caída en ingresos del IVM drena €25.000 millones al mes de su reserva
A.3.3.2.23	19/5/2021	Luis Chavarría Vega | Sector Sindical por Undeca	Noticioso	Caja se escuda en pandemia para limitar pensiones y desoye a voces sociales
A.3.3.2.24	19/5/2021	Rocio Aguilar Montoya | Superintendente de Pensiones (2020-2025)	Noticioso	Recursos del IVM se agotan y no se reacciona a tiempo
A.3.3.2.25	24/5/2021	Juan Carlos Duran Castro | Directivo CCSS representacion sindical	Noticioso	Pensiones, CCSS, Costa Rica
A.3.3.2.26	25/5/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Porcentaje de contribución al IVM sigue igual.
A.3.3.2.27	26/5/2021	Carlos Alvarado Quesada | Presidente de Costa Rica (2018-2022)	Noticioso	Presidente sobre reforma al IVM: "Se tienen que cerrar los portillos para la pensión anticipada"
A.3.3.2.28	2/6/2021	Maria Ines Solis | Diputada de la Republica (2018-2022)	Opinion	El IVM : Un desafío que demanda responsabilidad
A.3.3.2.29	9/6/2021	Jaime Barrantes Espinoza | Gerente de Pensiones de CCSS (2014-actualidad)	Noticioso	41,79% de las mujeres se pensionaron con retiro anticipado en el 2020
A.3.3.2.30	14/6/2021	Marcela Ramírez Aguilar | Directiva CCSS representacion sindical	Opinion	La reforma al régimen del IVM plantea precarizar las pensiones
A.3.3.2.31	5/7/2021	Grupos Sindicales	Noticioso	ANEP y Fectsalud presentan propuestas para fortalecer el régimen IVM
A.3.3.2.32	12/8/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Junta Directiva de la CCSS aprobó tres ajustes para fortalecer IVM
A.3.3.2.33	12/8/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Directiva de la Caja aprueba reforma al IVM, elimina pensión anticipada para los hombres
A.3.3.2.34	12/8/2021	Roman Macaya Hayes | Presidente Ejecutivo CCSS (2018-2022)	Noticioso	Caja calculará pensión con los 300 mejores salarios
A.3.3.2.35	13/8/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Estos son los tres cambios aprobados para el sistema de pensiones del IVM
A.3.3.2.36	13/8/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	¿Hasta dónde llegará la sostenibilidad del IVM con la reforma aprobada?
A.3.3.2.37	13/8/2021	Rocio Aguilar Montoya | Superintendente de Pensiones (2020-2025)	Noticioso	Supén respalda acuerdo de la CCSS sobre modificaciones en retiros anticipados
A.3.3.2.38	13/8/2021	Sindicato Nacional de Enfermería y Afines	Opinion	Cambios en Régimen IVM son una bomba de tiempo
A.3.3.2.39	18/8/2021	Grupos Sindicales	Noticioso	Reforma al IVM no incorporó propuestas de grupos sindicales ni sociales afirman dirigentes
A.3.3.2.40	25/9/2021	Grupos Sindicales	Noticioso	Desvío de fondos de IVM y devaluación de los montos de las pensiones
A.3.3.2.41	3/11/2021	Grupos Sindicales	Noticioso	ANEP y ASDEICE presentan medida cautelar para frenar modificaciones que realizó la Junta Directiva de la CCSS al régimen IVM
A.3.3.2.42	4/11/2021	Asociacion Nacional de Empleados Públicos (ANEP)	Noticioso	IVM adeudaría cerca de 30 mil millones de colones a pensionados por no aplicar ajuste por costo de vida
A.3.3.2.43	22/11/2021	Defensoria de los Habitantes	Noticioso	https://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/2021/noviembre/23_boletin_reforma_ivm_dos.pdf
A.3.3.2.44	22/11/2021	Defensoria de los Habitantes	Noticioso	Defensoría asegura que el Régimen de IVM cuenta con debilidades
A.3.3.2.45	30/11/2021	Rodrigo Arias | Particular ex jefe departamento actuarial CCSS	Noticioso	IVM solo alcanzaría para cubrir el 50% de las pensiones en quince años
A.3.3.2.46	15/12/2021	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	Junta Directiva de la CCSS aprobó de forma definitiva reforma para fortalecer IVM

A.3.3.2.47	15/12/2021	Roman Macaya Hayes | Presidente Ejecutivo CCSS (2018-2022)	Noticioso	Reforma para fortalecer IVM aprobada de forma definitiva
A.3.3.2.48	23/7/2020	Poder Ejecutivo	Noticioso	Gobierno pide a la Caja, por tercera vez, una prórroga a la rebaja de la base mínima contributiva en salarios
A.3.3.2.49	23/6/2020	Caja Costarricense del Seguro Social	Noticioso	CCSS prorroga reducción en Base Mínima Contributiva; gobierno cubrirá medida con 8187 millones
A.3.3.2.50	1/11/2018	Caja Costarricense del seguro Social	Noticioso	400.000 jóvenes llegarían a edad de retiro sin pensión
A.3.3.2.51	1/4/2020	Grupos Sindicales	Opinion	¡Por la defensa de la CCSS ante los intentos de privatización!
A.3.3.2.52	3/10/2020	Grupos Sindicales	Opinion	No a la reducción de las pensiones, que sean los empresarios los que paguen
A.3.3.2.53	19/3/2019	Jose Joaquin Fernandez | Particular Exasesor legislativo Movimiento Libertario	Opinion	¡Urge reformar nuestro sistema de pensiones!

Elaboración propia, 2022.

3.4. Transferencias monetarias no contributivas: narrativas de austeridad y fugaz apoyo a la expansión estatal

Tabla A.3.4.1. Entradas procesadas en Nvivo

N° Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.4.1.1	2006- Avancemos- IMAS- Normativa	3	6
A.3.4.1.2	2009-IMAS	2	7
A.3.4.1.3	2015- IMAS- Avancemos	1	1
A.3.4.1.4	2016- Avancemos	0	0
A.3.4.1.5	2018- Avancemos- IMAS	1	14
A.3.4.1.6	2018- Crisis Fiscal	2	26
A.3.4.1.7	2018- Directriz dirigida al sector público inclusion financiera en programas de transferencias del estado	1	14
A.3.4.1.8	2018- FIDEIMAS IMAS	2	4
A.3.4.1.9	2018- IMAS	4	30
A.3.4.1.10	2018-- IMAS	3	5
A.3.4.1.11	2018- Regla Fiscal Diputados Aprueban	2	19
A.3.4.1.12	2018- Regla Fiscal- Propuesta	2	14
A.3.4.1.13	2018- Regla Fiscal- Resumen	2	21
A.3.4.1.14	2018- Regla fiscal y Crisis Fiscal. pdf	2	7
A.3.4.1.15	2019- IMAS	6	22
A.3.4.1.16	2019-- IMAS-	3	6
A.3.4.1.17	2020- 7- PE	7	13
A.3.4.1.18	2020 AL OP	5	9
A.3.4.1.19	2020 AL opi	6	15
A.3.4.1.20	2020 AL opo	2	20
A.3.4.1.21	2020- AL- Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19	7	45
A.3.4.1.22	2020- BID	2	22
A.3.4.1.23	2020- BP- Quinto Informe	6	55
A.3.4.1.24	2020- BP- Segundo Informe	7	80
A.3.4.1.25	2020- BP Septimo Informe	7	61
A.3.4.1.26	2020- BP- Sexto	5	57
A.3.4.1.27	2020- BP- Tercer Informe	6	54
A.3.4.1.28	2020- CGR	6	88
A.3.4.1.29	2020- Creación del BP	4	56
A.3.4.1.30	2020- Franggi Nicolas	2	8
A.3.4.1.31	2020- IMAS- ---	5	16

A.3.4.1.32	2020- IMAS- BP	5	9
A.3.4.1.33	2020- IMAS- BP-	6	9
A.3.4.1.34	2020- MTSS	3	7
A.3.4.1.35	2020- MTSS-	5	9
A.3.4.1.36	2020- MTSS e IMAS	6	11
A.3.4.1.37	2020- PE	7	15
A.3.4.1.38	2020- PE-	7	15
A.3.4.1.39	2020- PE--	7	23
A.3.4.1.40	2020- PE- BP	5	13
A.3.4.1.41	2020- PE- BP-	7	12
A.3.4.1.42	2020- PE- BP se lanza	6	23
A.3.4.1.43	2020- PE- INS	5	15
A.3.4.1.44	2020- PE- PE	4	11
A.3.4.1.45	2020-BP- Octavo Informe	3	25
A.3.4.1.46	2020-CGR-	1	27
A.3.4.1.47	2020-Ciencias Económicas	2	4
A.3.4.1.48	2020-Jonathan Prendas. pdf	1	1
A.3.4.1.49	2020-MTSS	4	6
A.3.4.1.50	2020-PAC	2	5
A.3.4.1.51	2021- BP- Noveno	2	46
A.3.4.1.52	2021- CGR	5	17
A.3.4.1.53	2021- CGR-	3	34
A.3.4.1.54	2021- IMAS-	5	12
A.3.4.1.55	2021- IMAS- BP- Base de Datos	4	13
A.3.4.1.56	2021- Jonathan Prendas. pdf	2	4
A.3.4.1.57	2021- MTSS e IMAS	3	7
A.3.4.1.58	2021- PE-	5	20
A.3.4.1.59	2021-2022-PLENARIO-SESION-63	1	1
A.3.4.1.60	2021-2022-PLENARIO-SESION-63 (2)	1	1
A.3.4.1.61	2022 AL	2	5
A.3.4.1.62	2022- BP- Ley	4	36
A.3.4.1.63	2022- MT- Informe Final	4	67
A.3.4.1.64	2022- MTSS- I Informe	4	36
A.3.4.1.65	PGR-C-150-2022	2	11
A.3.4.1.66	Regla Fiscal- 2018	2	176

Tabla A.3.4.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.4.2.1	28/5/2018	IMAS	Comunicad o	Gobierno destaca impacto de programas sociales para contener crecimiento de la pobreza y la desigualdad
A.3.4.2.2	9/4/2020	Gobierno Central	Comunicad o	Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por COVID-19
A.3.4.2.3	3/5/2019	IMAS	Comunicad o	Cerca de 50 mil personas tramitaron el Bono Proteger durante las primeras horas del funcionamiento de la plataforma
A.3.4.2.4	31/10/2019	IMAS	Comunicad o	Bono Proteger llegará a nuevos beneficiarios a través de un depósito único
A.3.4.2.5	9/4/2020	IMAS	Comunicad o	Cada 24h Fideimas apoya y financia un emprendimiento de una mujer o familia en condición de pobreza
A.3.4.2.6	10/4/2020	MTSS/ IMAS	Comunicad o	Gobierno inicia gestiones de pago para 304 mil Bonos Proteger
A.3.4.2.7	17/4/2020	IMAS	Comunicad o	IMAS transfirió viernes casi 100 mil nuevas Bonos Proteger
A.3.4.2.8	20/4/2020	CNE/ MTSS	Comunicad o	CNE y MTSS completan 29.649 gestiones de pago del bono proteger
A.3.4.2.9	22/4/2020	Gobierno Central	Comunicad o	INS hace efectivo traslado de 74 mil millones equivalentes a 200 mil Bonos Proteger

A.3.4.2.10	30/4/2020	Gobierno Central	Comunicad o	Jerarcas hacen llamado a diputados de la República para reconsiderar aprobación de presupuesto extraordinario
A.3.4.2.11	14/5/2020	MTSS/ IMAS	Comunicad o	MTSS e IMAS presentan informe del segundo mes del Bono Proteger
A.3.4.2.12	18/5/2020	MTSS/ IMAS	Comunicad o	55 mil nuevas personas reciben Bono Proteger
A.3.4.2.13	17/4/2020	Gobierno Central	Comunicad o	Gobierno instruye pago de los primeros Bonos Proteger
A.3.4.2.14	28/5/2020	CNE/ IMAS/ PE/ MTSS/	Informe	I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
A.3.4.2.15	10/6/2020	PE	Ley	Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19 (Bono Proteger)
A.3.4.2.16	11/6/2020	MTSS	Comunicad o	Encuesta Continua de Empleo muestra mejores condiciones de empleo en las mujeres
A.3.4.2.17	15/6/2020	MTSS	Comunicad o	Fuerza de trabajo femenina sigue en crecimiento
A.3.4.2.18	15/6/2020	MTSS	Informe	Informe Final Programa Bono Proteger
A.3.4.2.19	10/7/2020	MTSS	Comunicad o	Inicia pago del tercer mes del Bono Proteger
A.3.4.2.20	13/8/2020	MTSS	Comunicad o	MTSS e IMAS presentan informe del segundo mes del Bono Proteger
A.3.4.2.21	29/8/2020	MTSS	Comunicad o	MTSS no incumple con obligación de rendir cuentas sobre el Bono Proteger
A.3.4.2.22	29/5/2020	MTSS/ IMAS	Comunicad o	Jerarcas de Trabajo e IMAS presentan informe sobre proteger a Jefaturas de Fracción
A.3.4.2.23	15/10/2020	MTSS	Comunicad o	MTSS inicia procesos de investigación para constatar el correcto depósito de 2 mil Bonos Proteger
A.3.4.2.24	3/11/2020	MTSS	Comunicad o	MTSS e IMAS entregan a la CGR revisión de la totalidad de las personas que recibieron el Bono Proteger
A.3.4.2.25	18/2/2021	Gobierno Central	Comunicad o	Primeros resultados de análisis descartan errores en asignación de Bono Proteger a privados de libertad y beneficiarios de programas sociales
A.3.4.2.26	25/2/2021	MTSS/ IMAS	Prensa	54.000 personas cobraron bono Proteger sin cumplir requisitos
A.3.4.2.27	23/3/2020	IMAS	Comunicad o	IMAS realizó tercer depósito del Bono Proteger a más de 93 mil personas
A.3.4.2.28	28/8/2021	IMAS	Comunicad o	IMAS presentó robusto sistema de gestión y control del Bono Proteger
A.3.4.2.29	11/9/2021	IMAS	Prensa	IMAS solo ejecutó los recursos para el Bono Proteger y no accedió a la base de datos
A.3.4.2.30	3/3/2022	CGR	Prensa	Contraloría General de la República encontró entre 11 mil y 15 mil millones mal entregados en BP
A.3.4.2.31	7/12/2018	IMAS/FONABE	Informe	Avancemos. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
A.3.4.2.32	25/9/2018	IMAS	Comunicad o	"La apobación de esta ley es un paso más en nuestra ruta para resforzar Avancemos"
A.3.4.3.44	3/12/2018	AL	Ley	Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. N° 9635». 3 de diciembre de 2018
A.3.4.3.45	22/4/2020	AL	Comunicad o	Expediente No. 21.909- Ley No. 9840. Ley de Protección de las personas trabajadoras durante la emergencia nacional Covid-19 (Bono Proteger)
A.3.4.3.46	19/6/2020	AL	Comunicad o	Franggi Nicolas critica al gobierno por dar bono proteger a reos y pensionados
A.3.4.3.47	2020	CGR	Informe	Informe de Auditoria Operativa sobre la Eficacia y Eficiencia del Bono Proteger Implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

A.3.4.3.48	11/06/2020	AL	Comunicado	Presupuesto de €183 mil millones para bonos Proteger y la Caja fue rechazado por diputados en demanda de recortes
------------	------------	----	------------	---

Elaboración propia, 2022.

3.5. Pandemia y población migrante irregular: el forcejeo por la aplicación de una vacunación universal

Tabla A.3.5.1. Entradas procesadas en Nvivo

Nº Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.5.1.1	2020 03 31 DDHH	23	65
A.3.5.1.2	2020 04 14 DDHH	12	45
A.3.5.1.3	2020 04 23 DDHH	16	51
A.3.5.1.4	2020 12 18 PE	17	97
A.3.5.1.5	2020 12 24 PE	6	15
A.3.5.1.6	2021 01 28 PE	16	39
A.3.5.1.7	2021 06 18 PE	25	196
A.3.5.1.8	2021 07 18 PE	27	149
A.3.5.1.9	2021 07 29 DDHH	21	102
A.3.5.1.10	2021 08 03 DDHH	18	45
A.3.5.1.11	2021 09 12 DDHH	15	43
A.3.5.1.12	2021 09 17 PE	15	43
A.3.5.1.13	2021 09 17 PE (2)	14	25
A.3.5.1.14	2021 10 08 DDHH	21	43
A.3.5.1.15	2021 10 08 DDHH b	15	38
A.3.5.1.16	2021 10 08 PE	23	76
A.3.5.1.17	2021 10 11 PE	11	19
A.3.5.1.18	2021 10 15 PE	17	47
A.3.5.1.19	2021 Defensoría de los Habitantes	18	200

Tabla A.3.5.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.5.2.1	16/3/2020	Poder Ejecutivo	Decreto Ejecutivo	El Gobierno de la República anuncia nuevas acciones frente al #COVID19
A.3.5.2.2	19/3/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	Autoridades policiales supervisan cierre de la frontera sur del país
A.3.5.2.3	23/3/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	Cuerpos policiales impiden ingreso de 511 extranjeros que pretendían evadir cierre de fronteras
A.3.5.2.4	26/3/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	958 extranjeros fueron rechazados en fronteras

A.3.5.2.5	31/3/2020	Organización defensora DDHH	Comunicado	Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al COVID-19
A.3.5.2.6	1/4/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	Asciende a 2.715 los extranjeros rechazados en fronteras
A.3.5.2.7	14/4/2020	Organización defensora DDHH	Comunicado	COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales
A.3.5.2.8	15/4/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	Histórica integración de todos los cuerpos policiales para proteger las fronteras frente al COVID-19
A.3.5.2.9	20/4/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	662 casos confirmados por COVID-19 Cierre de fronteras para extranjeros permanece vigente hasta el 15 de mayo
A.3.5.2.10	23/4/2020	Organización defensora DDHH	Demanda Social	Los migrantes, vulnerables ante el cierre de fronteras en Centroamérica por el coronavirus
A.3.5.2.11	18/12/2020	CCSS	Lineamiento institucional	Manual de Procedimientos para la ejecución de vacunación contra COVID-19 en los establecimientos de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social - Versión 1
A.3.5.2.12	24/12/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado	Acto de apertura de la campaña de vacunación contra la COVID-19 será el 24 de diciembre
A.3.5.2.13	8/1/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	Gobierno proroga cierre de fronteras terrestres
A.3.5.2.14	25/2/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	Fronteras terrestres del país seguirán cerradas
A.3.5.2.15	25/3/2021	Poder Judicial	Recurso de Amparo	Sentencia N° 2021006461 de Sala Constitucional, 25-03-2021
A.3.5.2.16	4/4/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	Este 5 de abril empieza la primera fase de la apertura de las fronteras terrestres
A.3.5.2.17	18/6/2021	CCSS	Lineamiento institucional	Manual de Procedimientos para la ejecución de vacunación contra COVID-19 en los establecimientos de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social – Versión 6
A.3.5.2.18	18/7/2021	CCSS	Lineamiento institucional	Manual de Procedimientos para la ejecución de vacunación contra COVID-19 en los establecimientos de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social – Versión 9
A.3.5.2.19	30/7/2021	Organización defensora DDHH	Demanda Social	Carta CEJIL dirigida a poder ejecutivo
A.3.5.2.20	3/8/2021	Organización defensora DDHH	Demanda Social	Academia Nacional de Ciencia solicitó que se acelere la vacunación contra la COVID-19 de la población migrante en condición irregular
A.3.5.2.21	12/9/2021	Organización defensora DDHH	Demanda Social	Incluir a la población migrante con estatus irregular en el plan vacunación contra Covid-19 es un derecho humano
A.3.5.2.22	16/9/2021	Organización defensora DDHH	Demanda Social	No es "nosotros contra ellos": Por qué es esencial incluir a las personas migrantes en los planes de vacunación contra COVID-19
A.3.5.2.23	17/9/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	Costa Rica vacuna a población migrante regular, irregular y refugiada residente en el país que cumpla requisitos establecidos en manual de vacunación vigente
A.3.5.2.24	17/9/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	No existe turismo de vacunas en Costa Rica
A.3.5.2.25	8/10/2021	Organización defensora DDHH	Demanda Social	ACNUR pide acceso equitativo a las vacunas COVID-19 para las personas refugiadas

A.3.5.2.26	8/10/2021	Organización defensora DDHH	Comunicado	ONU llama a personas migrantes a aprovechar jornada de vacunación y felicita a Costa Rica por esta decisión
A.3.5.2.27	11/10/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	Firmado decreto que hace obligatoria la vacuna contra COVID-19 en el sector público
A.3.5.2.28	15/10/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	CCSS ampliará jornada especial de vacunación migrante tras acuerdo de Comisión Nacional de Vacunación
A.3.5.2.29	23/12/2021	Poder Ejecutivo	Comunicado	¡Un año de vacunación! 64 vuelos de esperanza trajeron más 8,2 millones de dosis para histórica campaña de vacunación

Elaboración propia, 2022.

3.6. La narrativa sobre la organización de los cuidados durante el primer año de pandemia: continuidad con mayor visibilidad

Tabla A.3.6.1. Entradas procesadas en Nvivo

Nº Entrada	Nombre	Códigos	Referencias
A.3.5.2.1	2018 - [PS] - EN	23	28
A.3.5.2.2	2019 - [PS] - EN	1	3
A.3.5.2.3	2019.06.07 - [PS] - IMAS	17	26
A.3.5.2.4	2020.01.03 - [PS] - REDCUDI	16	49
A.3.5.2.5	2020.03.16 - [S] - PE	24	43
A.3.5.2.6	2020.03.17 - [S] - REDCUDI (EP)	23	43
A.3.5.2.7	2020.03.17 - [S] - REDCUDI (PE)	5	9
A.3.5.2.8	2020.03.19 - [S] - INAMU	17	69
A.3.5.2.9	2020.03.23 - [S] - DFNO	48	192
A.3.5.2.10	2020.03.24 - [S] - SU (adultos mayores)	30	127
A.3.5.2.11	2020.03.24 - [S] - SU (mujeres)	24	101
A.3.5.2.12	2020.03.25 - [S] - INAMU	25	44
A.3.5.2.13	2020.03.30 - [S] - PE	16	20
A.3.5.2.14	2020.04.03 - [S] - REDCUDI	18	38
A.3.5.2.15	2020.04.24 - [S] - PE	24	122
A.3.5.2.16	2020.04.29 - [S] - NU	25	43
A.3.5.2.17	2020.05 - [S] - INAMU	58	641
A.3.5.2.18	2020.05.13 - [S] - PE	36	154
A.3.5.2.19	2020.05.28 - [S] - PANI	4	9
A.3.5.2.20	2020.07 - [S] - INAMU	2	3
A.3.5.2.21	2020.07.03 - [S] - INAMU	19	38
A.3.5.2.22	2020.07.12 - [S] - PEN	1	1
A.3.5.2.23	2020.07.14 - [S] - UNICEF	32	88

A.3.5.2.24	2020.08.24 - [S] - INAMU	9	19
A.3.5.2.25	2020.09.03 - [S] - BBC	2	4
A.3.5.2.26	2020.10 - [S] - BID	2	3
A.3.5.2.27	2020.11.03 - [S] - ACNCR.MCTS	15	157
A.3.5.2.28	2020.11.03 - [S] - G	19	96
A.3.5.2.29	2020.11.11 - [S] - MJC	15	32
A.3.5.2.30	2020.11.18 - [S] - PE	26	56
A.3.5.2.31	2020.11.26 - [S] - MJC	7	12
A.3.5.2.32	2021 - [S] - OEA	28	194
A.3.5.2.33	2021 - [S] - RECUDI UNICEF	32	119

Tabla A.3.6.2. Fuentes recopiladas para el análisis

Entrada	Fecha	Actor	Tipo	Título
A.3.6.2.1	2018	Estado de la Nación	Informe	Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible
A.3.6.2.2	2019	Estado de la Nación	Informe	Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019. Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil
A.3.6.2.3	2019	Estado de la Nación	Informe	Estado de la Nación 2019
A.3.6.2.4	1/1/2020	Estado de la Nación	Informe	Estado de la Nación 2020
A.3.6.2.5	1/1/2020	INAMU	Documento	En tiempos del COVID-19 las trabajadoras domésticas seguimos estando aquí
A.3.6.2.6	7/6/2019	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Comunicado de Prensa	IMAS establece nuevos mecanismos de control para los servicios de cuidado y desarrollo infantil
A.3.6.2.7	3/1/2020	Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	Comunicado de Prensa	Estándares de calidad en la Redcudi aseguran buen servicio para los niños y niñas de Costa Rica
A.3.6.2.8	16/3/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado de Prensa	Gobierno declara estado de emergencia nacional, impide llegada de extranjeros y se suspende lecciones en todos los centros educativos del país
A.3.6.2.9	17/3/2020	Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	Noticia	Red de Cuido mantendrá sus servicios a menores ante el coronavirus
A.3.6.2.10	17/3/2020	Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	Comunicado de Prensa	Redcudi mantendrá sus servicios
A.3.6.2.11	19/3/2020	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Comunicado de Prensa	INAMU amplía atención a mujeres víctimas de violencia por medio de líneas telefónicas: en contexto de emergencia por COVID-19
A.3.6.2.12	23/3/2020	Delfino	Columna	El cuido, la verdadera revolución de las mujeres
A.3.6.2.13	24/3/2020	Semanario Universidad	Noticia	Mujeres tienen una carga más pesada en la casa con el coronavirus
A.3.6.2.14	24/3/2020	Semanario Universidad	Noticia	Adultos mayores: toda una generación en riesgo ante el coronavirus
A.3.6.2.15	25/3/2020	Instituto Nacional de las Mujeres	Noticia	Atención de mujeres y seguimiento de casos de violencia se realiza en todo el territorio nacional
A.3.6.2.16	30/3/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado de Prensa	Gobierno presenta medidas de primera respuesta en materia de protección social

A.3.6.2.17	3/4/2020	Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	Comunicado de Prensa	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil mantiene operaciones
A.3.6.2.18	13/4/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado de Prensa	La nueva normalidad deberá ser con igualdad de género
A.3.6.2.19	24/4/2020	Poder Ejecutivo	Comunicado de Prensa	Gobierno lanza estrategia para atención integral de persona adulta mayor por COVID-19
A.3.6.2.20	29/4/2020	Naciones Unidas	Artículo	Los 6 grandes retos de Costa Rica frente al COVID-19
A.3.6.2.21	may-20	Instituto Nacional de las Mujeres	Informe	Informe: Afectaciones por COVID-19 que reportan las mujeres que acuden al INAMU
A.3.6.2.22	28/5/2020	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Noticia	PANI recuerda la obligación que tienen los adultos de cuidar a los niños durante la pandemia
A.3.6.2.23	3/7/2020	INAMU	Noticia	INAMU lanza campaña sobre derechos de las personas trabajadoras domésticas
A.3.6.2.24	14/7/2020	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Comunicado de Prensa	Estrategia de comunicación acompañará a madres, padres y personas cuidadoras en cuidado y crianza positiva de niñas y niños. Protección de la niñez debe extremarse en tiempos de COVID-19
A.3.6.2.25	24/8/2020	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Noticia	INAMU
A.3.6.2.26	3/9/2020	BBC News | Mundo	Noticia	Por qué están cerrando escuelas en Costa Rica (y qué dice eso del mejor sistema educativo de Centroamérica)
A.3.6.2.27	oct-20	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Documento de trabajo	¿Trabajar menos para cuidar a los padres? Los efectos laborales de la atención a la dependencia en el hogar en América Latina
A.3.6.2.28	3/11/2020	Movimiento de Ciudadanía que construye Territorios Seguros	Informe	Informe de la mesa 4. Pobreza, desigualdades y discriminaciones sociales
A.3.6.2.29	3/11/2020	Comité Nacional de Mujeres Cooperativistas	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza.
A.3.6.2.30	3/11/2020	MUA	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza
A.3.6.2.31	3/11/2020	ANDE	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza
A.3.6.2.32	3/11/2020	UNDECA	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza
A.3.6.2.33	3/11/2020	Consejo de Mujeres	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza.
A.3.6.2.34	3/11/2020	CANAESS	Excel	Total de propuestas reactivación económica, empleo decente y combate a la pobreza
A.3.6.2.35	11/11/2020	María José Corrales (Diputada)	Noticia	María José Corrales: Reforzar la red de cuido es más importante que nunca
A.3.6.2.36	18/11/2020	Poder Ejecutivo	Noticia	Empleo femenino retrocedió tres décadas por la Covid-19, según Estado de la Nación
A.3.6.2.37	26/11/2020	María José Corrales (Diputada)	Noticia	Red de cuido se ampliará en 20 mil cupos gracias a mayor financiamiento

Elaboración propia, 2022.