

# La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las narrativas de la política social en Costa Rica: historia de una (breve) oportunidad

Juliana Martínez Franzoni<sup>1</sup> y Diego Sánchez-Ancochea

## Resumen

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), ¿potenció ideas favorables a la política social inclusiva en América Latina? Este artículo aborda esta pregunta a través de un análisis del programa de transferencias monetarias de emergencia implementado durante 2020 en Costa Rica. A partir de debates legislativos y entrevistas a jerarcas y analistas, mostramos la presencia, muy acotada en el tiempo, de ideas favorables a extender la protección social no contributiva. El nuevo programa se vio rápidamente limitado por un discurso que asimilaba la responsabilidad fiscal a la reducción del gasto social, antes que a la ampliación de los ingresos. Evitando generalizaciones simplistas, los hallazgos invitan al análisis contextualizado del impacto de la pandemia en procesos específicos de formación de política y a considerar el papel de las ideas en los debates sobre la política social. Si existe un riesgo para la política social inclusiva, este es el discurso dominante de austeridad.

---

## Palabras clave

COVID-19, virus, epidemias, aspectos sociales, política social, política fiscal, gastos públicos, seguridad social, ingresos, Costa Rica

## Clasificación JEL

L38, I138, P00

## Autores

Juliana Martínez Franzoni es Catedrática del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, reconocida con el Premio de Investigación Georg Forster de la Fundación Alexander von Humboldt (Alemania). Correo electrónico: juliana.martinez@ucr.ac.cr.

Diego Sánchez-Ancochea es Director del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. Correo electrónico: diego.sanchez-ancochea@qeh.ox.ac.uk.

---

<sup>1</sup> Parte de la investigación que sustenta este artículo se realizó con el apoyo de la Cátedra Humboldt que Juliana Martínez Franzoni tuvo a su cargo en 2021. Los autores agradecen a Kisha Méndez por su asistencia para identificar y organizar las fuentes legislativas, y a Francisco Robles y Mariana de Santibáñez por sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

## I. Introducción

Las transferencias monetarias para garantizar la cobertura de necesidades básicas fueron una de las respuestas de emergencia más extendidas adoptadas durante la primera mitad de 2020. En toda América Latina se pusieron en marcha programas notables en cuanto a la rapidez de su ejecución, la justificación de los beneficiarios y el esfuerzo fiscal inicial en contextos poco dados a la generosidad en materia de protección social (Blofield, Giambromo y Pribble, 2022).

En gran parte, fue a partir de medidas como estas que la pandemia de COVID-19 instaló la idea de “crisis como oportunidad” en el debate de política pública. Estos llamados apelaron, principalmente, a la posibilidad de desarrollar una nueva narrativa acerca de la necesidad y la deseabilidad de una mayor y mejor protección social. Aunque el argumento de que estábamos ante una oportunidad histórica concitó amplia adhesión, hacen falta análisis de economía política que consideren las nuevas ideas en el marco de procesos concretos de política.

En un trabajo anterior, evaluamos si la crisis efectivamente constituyó una oportunidad, a través del estudio del alcance de los programas de transferencias en Centroamérica, considerando la combinación de actores, instrumentos de política y narrativas en cada caso (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2022). Estas variables remiten a una amplia literatura sobre las condiciones institucionales y las relaciones de poder en la política pública. En este artículo profundizamos en el papel de las ideas en tanto canal fundamental para promover cambios en las maneras de ver la realidad tras una crisis profunda.

Costa Rica es un caso ideal para examinar si la crisis generada por el COVID-19 creó oportunidades narrativas. Por una parte, el país cuenta con una política social robusta, instituciones sólidas y un legado en el cual asentar ideas proigualdad. Por la otra, al inicio de la pandemia enfrentaba un rezago importante en materia de protección social de su fuerza laboral informal, muy numerosa, combinado con otros indicadores que reflejaban la erosión de su histórico carácter excepcional en materia de desarrollo humano.

En este artículo damos cuenta de la construcción del problema en torno a las transferencias monetarias de emergencia durante 2020 y analizamos si esta construcción favoreció políticas sociales inclusivas a largo plazo. Eso nos permite transitar de una discusión general y abstracta sobre las oportunidades creadas por el choque que supuso la pandemia a otra más concreta, basada en procesos de política y programas específicos.

Nos enfocamos en el papel de las ideas respecto de quién es sujeto de beneficios y cuáles son las obligaciones del Estado, pero también en las restricciones fiscales y tributarias. La evidencia empírica muestra que la pandemia en Costa Rica generó visiones novedosas potencialmente útiles para abordar los rezagos de la política social. Sin embargo, la austeridad como narrativa dominante echó por tierra la mera consideración de escenarios de ampliación de la intervención estatal. Aun reconociendo que es difícil sacar conclusiones generales a partir del análisis de un caso, nuestro estudio muestra cómo el discurso de austeridad amenaza el futuro de América Latina justamente cuando parecía perder fuerza en buena parte del Norte Global.

Basamos nuestro análisis en la reconstrucción de narrativas y de marcos interpretativos en distintos momentos del proceso de formación de política pública. En el caso de las narrativas, distinguimos entre problemas y soluciones. En torno a los problemas aparecen quienes se identifican como víctimas, salvadores y villanos. En la sección II ello nos permite mostrar, por ejemplo, que, en un período corto de tiempo, las víctimas dejan de ser las personas afectadas por la pandemia y pasan a ser las finanzas públicas. También en un período corto de tiempo, las soluciones pasaron de ser acciones inclusivas a ser recortes y reducción del Estado.

Las fuentes empíricas son de dos tipos: documentos oficiales (principalmente legislativos) y entrevistas. Cada documento legislativo consiste en al menos seis documentos de entre 300 y 900 páginas cada uno, incluidas discusiones en comisión, dictámenes, proyectos y consultas a instituciones. Puede verse un resumen de las fuentes oficiales examinadas en el cuadro A1.1 del anexo.

## II. COVID-19, ideas y política social

En esta sección, analizamos primero la literatura donde se destaca la importancia del papel de las ideas. En segundo lugar, definimos algunas variables clave como marcos y narrativas, y explicamos cómo conceptualizar su papel en el marco del proceso de formación de política pública. En tercer término, nos referimos a la función de las narrativas en el marco de la pandemia de COVID-19.

### 1. Las ideas en la construcción de política pública

Como explica Swinkels (2020), las ideas son importantes recursos de poder para definir la realidad en distintos niveles del quehacer social. A nivel micro, dan sentido y guían las acciones individuales; a nivel meso, constituyen herramientas que los actores utilizan para construir discursos, y a nivel macro, permiten mantener algún grado de orden en las acciones conjuntas de los grupos (Swinkels, 2020).

En materia de quehacer estatal, el “giro interpretativo” argumenta que los problemas y las soluciones de política pública son tales en tanto estén mediados por construcciones discursivas (Stone, 2012; Mehta, 2011; Fischer, 2003; Béland y Cox, 2011). Así, los problemas de política pública no son realidades objetivas al margen de cómo estos se definen e ingresan en los procesos de formación de política pública. La forma en que se construye un problema puede definir cómo —e incluso si— un asunto se considera como materia de intervención pública (Stone, 2012; Edelman, 1985; Druckman, 2001). Ello, por lo tanto, amerita hacer de estas ideas “objeto de indagación y categorías significativas” en sus propios términos (Blyth, 2002, pág. 17).

En el presente, cuando diversos analistas y actores políticos argumentan que el COVID-19 crea una oportunidad para cambiar modelos de desarrollo y regímenes de bienestar, se refieren, en buena medida, a su influencia sobre la manera de pensar lo posible y lo deseable respecto del papel del Estado. Esas nuevas ideas permitirían, a su vez, desencadenar acciones, no necesariamente —ni solamente— discursivas.

Llama la atención, sin embargo, constatar que los estudios sobre el COVID-19 y su influencia en la economía política han prestado poca atención a las ideas y narrativas en contextos concretos. Analistas y organizaciones internacionales han mostrado el surgimiento de nuevas ideas sobre la solidaridad y el papel del Estado (CEPAL, 2021a y 2021b), aportando potentes criterios normativos cuya viabilidad está sujeta a factores de economía política que exigen mayor análisis e investigación. De forma paralela, los estudios sobre los determinantes de las respuestas de política a la pandemia han prestado poca atención al papel de las ideas (por ejemplo, Blofield, Giambruno y Pribble, 2022).

### 2. Marcos, narrativas y política pública

Para estudiar el papel de las ideas en el contexto de la pandemia como oportunidad es útil analizar marcos interpretativos (Schön y Rein, 1995) y narrativas (Stone, 2012). Los marcos interpretativos establecen parámetros (French y otros, 2017) o supuestos generales (Schön y Rein, 1995; Entman, 1993), en este caso, para definir los asuntos que ameritan intervención estatal. Por lo general, contienen, de manera

explícita o implícita, nociones sobre lo moralmente correcto (Entman, 1993; Stone, 2012). Las narrativas, en cambio, vinculan problemas con soluciones y con actores que causan o solucionan los problemas (Stone, 2012). Así, un mismo marco interpretativo puede cobijar más de una narrativa respecto de cómo un problema de política pública se ha constituido como tal y qué se debe hacer para resolverlo.

Para Stone (2012, pág. 158), en términos políticos, las historias narrativas son el medio principal para definir y cuestionar los problemas de política, en tanto que las definiciones de problemas son historias con un principio, un medio y un final, que implican algún cambio o transformación. Para ello, las narrativas se organizan en torno a elementos que las estructuran: un escenario (en tanto construcción narrativa del contexto relevante para la política); personajes (incluidos héroes, víctimas y villanos); problemas, daños o dificultades; causas del problema, responsabilidades, y soluciones (French y otros, 2017; Burnstein y Bricher, 1997; Stone, 2012).

Las narrativas son producidas por actores y están vinculadas a relaciones de poder que vehiculizan, con mayor o menor éxito, las ideas (Jessop, 2014; Harjuniemi y Ampuja, 2019). Distintas narrativas contribuyen a crear coaliciones discursivas entre actores estatales y no estatales que comparten un marco interpretativo (Hajer, 1993). Estas coaliciones pueden aglutinar distintos actores —como especialistas, partidos políticos y movimientos sociales— en torno a un común denominador (Hajer, 1993). Mazzini Marcondes y Santos Farah (2022), por ejemplo, identifican coaliciones discursivas que promueven políticas de cuidado por principio (como el logro de la igualdad de género) o razones instrumentales (como el aumento del empleo femenino).

Una crisis puede dar lugar tanto a nuevos marcos interpretativos como a nuevas narrativas bajo marcos interpretativos preexistentes (Snow y otros, 1986). Por ejemplo, de la mano de los conceptos de medicina social y preventiva, la pandemia de gripe de 1918 produjo un nuevo marco interpretativo mediante el cual la epidemiología lentamente comenzó a reemplazar las ideas eugenésicas (McDonald, 2020). Más tarde, al instalarse más allá de los actores que las produjeron, esas ideas se volverían hegemónicas (Gramsci, 1971).

### 3. Pandemia y austeridad

Al inicio de la pandemia de COVID-19, se afirmó de manera recurrente que el mundo se encontraba ante la oportunidad de reinterpretar muchos problemas sociales y sus soluciones. Así lo plantearon, por ejemplo, António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, y Alicia Bárcena, en ese entonces era la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Naciones Unidas, 2020; CEPAL, 2020). Se debían revisar los arreglos sociales y de política pública para enfrentar no solo el virus sino las crisis y los choques socioeconómicos subsiguientes. Para ello, con frecuencia se llamó a establecer nuevos pactos que prestaran menos atención al espacio fiscal —es decir, al margen de maniobra existente para responder a las demandas de la población, determinado por los niveles de déficit fiscal y deuda pública— o apostaran más a expandir los ingresos públicos que a recortar los gastos.

La pandemia potenció ideas opuestas a la narrativa de austeridad mediante la cual reducir los déficits es una prioridad gubernamental que se debe lograr, sobre todo, a través de la reducción del gasto público (Bramall, Gilbert y Meadway, 2016, pág. 120). La protección del espacio fiscal se plantea incluso en términos morales, como condición para preservar la credibilidad o la estabilidad del país (Heller, 2005). En América Latina, cualquier narrativa que fortalezca el papel del Estado en materia social tiene que hacer frente a la narrativa de la austeridad fiscal (Oxfam, 2022).

La austeridad es una “buena ideología” en tanto es una noción intuitiva con la que muchas personas pueden relacionarse. En tiempos difíciles, la gente “se aprieta el cinturón” y el Gobierno debería hacer lo mismo (Jabko, 2013, pág. 706). A la vez, desde agendas conservadoras, si se busca

reducir el Estado es políticamente más conveniente argumentar que el Gobierno vive por encima de sus medios que atacar directamente a los pobres (Jabko, 2013, pág. 706). Sin embargo, a menudo esta es una ideología falsa, o, como mínimo, incompleta, porque asimila la responsabilidad fiscal con la reducción del Estado y pocas veces considera la posibilidad de aumentar el espacio fiscal mediante aumentos del espacio tributario apoyados en nuevos impuestos progresivos. En sociedades con enormes desigualdades y gravemente afectadas por la pandemia, esta segunda opción es condición necesaria para contar con acciones redistributivas a largo plazo. En marcado contrapunto, la austeridad recurrentemente supone una amenaza a la hora de garantizar la necesaria redistribución de los recursos que tienen las sociedades desiguales (Blyth, 2013).

Por tanto, consideramos que toda conversación sobre oportunidades de una nueva política social pospandemia debe considerar qué está pasando con las ideas sobre austeridad y, particularmente, con la relación entre espacio fiscal y espacio tributario disponibles y potencialmente disponibles.

### **III. Costa Rica en perspectiva comparada: un caso propicio para estudiar las narrativas en la pandemia**

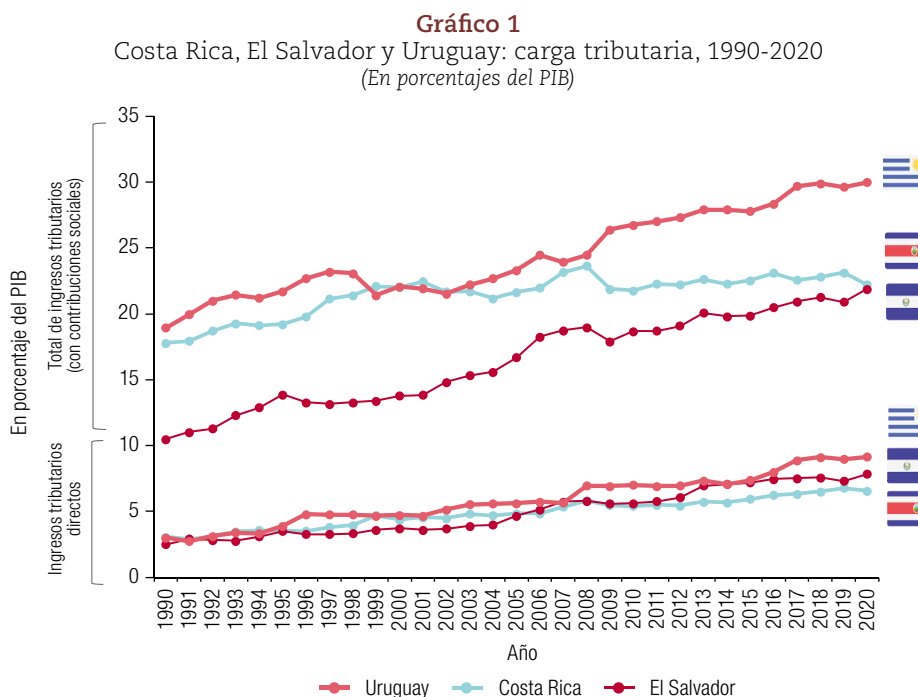
Junto con las medidas de distanciamiento físico, los distintos Gobiernos de América Latina implementaron medidas dirigidas a las empresas y otras orientadas a las familias. Entre estas últimas se combinaron apoyos en materia de servicios básicos, transferencias de alimentos y medicamentos, y transferencias monetarias que representaron la mitad de todas las medidas (CEPAL, 2021a). De hecho, con muy pocas excepciones, los Gobiernos pusieron en marcha uno o más programas masivos de transferencias de ingresos (Blofield, Giambruno y Pribble, 2021).

Costa Rica es un caso ideal para examinar si la pandemia creó oportunidades para un cambio narrativo favorable a las políticas sociales inclusivas. En primer lugar, se trata de un país con un legado de política social universalista basada en la articulación entre programas contributivos y no contributivos. Además, la población tiene altas expectativas respecto de la protección que se debe recibir del Estado. En 2018, el 85% de la población (14 puntos por encima del promedio latinoamericano) consideraba que el Estado debía implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos (Maldonado y otros, 2021).

En segundo término, antes de la pandemia, el país tenía un rezago en materia de protección social que era resultado, al menos en parte, de la creciente informalidad laboral, tanto de la fuerza laboral nacional como inmigrante (pese a que esta última registra niveles muy estables de importancia relativa en la fuerza laboral) (Voorend, Alvarado y Oviedo, 2021). En febrero de 2020, casi la mitad de la fuerza laboral del país era informal y quedaba, en su mayoría, fuera de las redes de protección contributiva (por no cotizar a la seguridad social) y de las medidas no contributivas (por no encontrarse en condiciones de pobreza). Tras el inicio de la pandemia, la informalidad se mantuvo alta y el desempleo se duplicó al pasar del 12% en el primer trimestre de 2020 al 24% en el segundo trimestre del mismo año (INEC, 2022).

En tercer lugar, se trata de un país al que la pandemia encontró sin espacio fiscal, pero, en teoría, con bastante espacio tributario. A inicios de 2020, Costa Rica tenía una deuda pública del 57% del PIB y un déficit fiscal alto (6%) (FMI, 2021). En contraste, datos de la CEPAL indican que, en ese período, el nivel de impuestos en el país respecto del PIB era del 22%, casi 12 puntos porcentuales menos que la media de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y también inferior al del Uruguay. Más importante aún es observar que, cuando obviamos las cargas sociales y nos concentramos en impuestos directos e indirectos, el espacio tributario costarricense se hace

más evidente. En particular, los impuestos directos representan solo un 7% del PIB, casi tres puntos menos que en el Uruguay y también un porcentaje más bajo que en El Salvador, un país con menor nivel de riqueza (véase el gráfico 1).

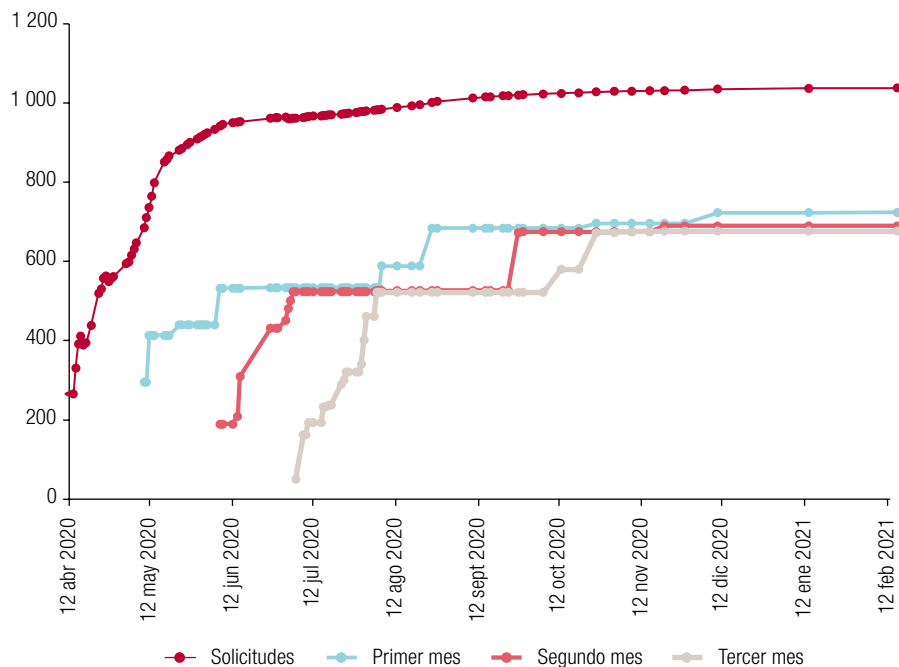


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es&indicador\\_id=821&area\\_id=481](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es&indicador_id=821&area_id=481).

En términos de respuesta a la pandemia, a partir de la declaración de emergencia el 16 de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa estableció el cierre obligatorio de establecimientos y el confinamiento no obligatorio de las personas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2022). Además, aprobó un paquete amplio de medidas dirigidas a empresas y familias. Entre las dirigidas a las empresas estuvieron las moratorias impositivas del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta, la autorización para suspender o finalizar contratos, o reducir las jornadas de trabajo de manera expedita, y la reducción de la base mínima contributiva de la seguridad social (Robles y Nercesián, 2022).

Las medidas dirigidas a las familias incluyeron la transformación de la alimentación escolar en paquetes alimentarios entregados a las familias y el acceso a los fondos de auxilio de cesantía. Sin embargo, la novedad más significativa para enfrentar la pandemia fue la creación de un programa de transferencias monetarias para atender la pérdida abrupta de ingresos: el Bono Proteger. Este programa, que se anunció el 19 de marzo de 2020, tres días después de declarada la emergencia, consistió en tres desembolsos de 107 dólares o 214 dólares que, entre mayo y diciembre, se transfirieron a 700.000 de las 900.000 personas que lo solicitaron (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**  
Bono Proteger: solicitudes y transferencias diarias, abril de 2020 a marzo de 2021  
(En miles)



**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), “Datos estadísticos Plan Proteger”, 2020 [en línea] [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan\\_proteger/bono\\_proteger\\_datos.html](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger_datos.html) [fecha de consulta: 10 de mayo de 2022].

Cuando se compara con la de países vecinos, se observa que la respuesta costarricense en términos de gasto social de emergencia no fue particularmente generosa (véase el cuadro 1). La CEPAL (2021a) informa que nueve países (incluidos los vecinos El Salvador, Guatemala y Honduras) gastaron más que Costa Rica en programas sociales de emergencia en 2020. Algunos argumentarán que el tamaño de la respuesta estuvo condicionado por restricciones fiscales; no en vano, Costa Rica tenía en 2019 el déficit público más alto de América Latina. Sin embargo, como ya se mencionó, el país también tenía una recaudación de impuestos directos e indirectos bastante baja: un 15,5% del PIB frente al 17,8% en Honduras, el 18,2% en El Salvador, el 18,5% en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el 23,2% en la Argentina. Hubiera sido posible, por tanto, responder a la crisis tratando de construir un nuevo discurso y una nueva política de impuestos, algo que, sin embargo, como mostraremos más adelante, nunca se hizo.

**Cuadro 1**  
Costa Rica en el contexto latinoamericano, 2019-2020  
(En porcentajes del PIB)

	Recaudación tributaria del Gobierno general (2019)	Déficit fiscal global (2019)	Déficit fiscal del gobierno central (2019)	Deuda pública del gobierno central (a diciembre de 2019)	Gasto social de emergencia (2020)
Argentina	23,2	-3,7	0,6	90,2	2,23
Bolivia (Estado Plurinacional de)	18,5				2,83
Brasil	24,0	-5,7	-1,3	74,3	4,02
Chile	19,3	-2,9	-1,9	27,9	1,83
Colombia	17,1	-2,5	0,1	48,6	1,16

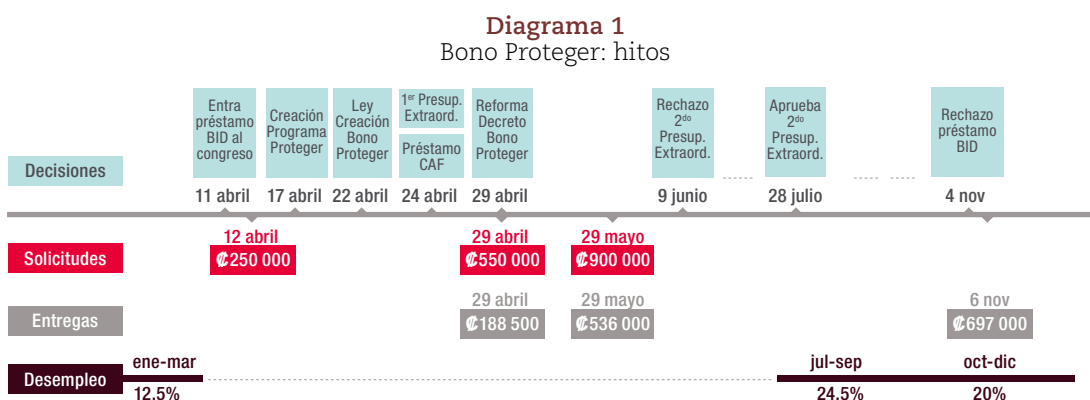
	Recaudación tributaria del Gobierno general (2019)	Déficit fiscal global (2019)	Déficit fiscal del gobierno central (2019)	Deuda pública del gobierno central (a diciembre de 2019)	Gasto social de emergencia (2020)
Costa Rica	15,5	-6,7	-2,7	58,5	1,27
Ecuador	14,6	-5,0	-1,9	47,8	0,13
El Salvador	18,2	-1,6	1,8	48,8	1,85
Guatemala	10,8	-2,2	-0,6	26,6	1,78
Honduras	17,8	-2,5	0,6	48,6	1,49
México	14,1	-2,9	1,1	36,1	0,42
Nicaragua	19,2			42,3	
Panamá	8,5	-4,1	-2,3	46,4	1,18
Paraguay	10,1	-2,8	-2,0	19,6	1,14
Perú	14,6	-1,4	-0,1	24,8	2,36
República Dominicana	13,4	-2,3	0,4	39,6	1,70
Uruguay	19,5	-2,8	-0,4	49,0	0,14
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es> [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2022] (para la recaudación tributaria del Gobierno general); CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021, págs. 30 y 32 (para el déficit fiscal global, el déficit fiscal del gobierno central y la deuda pública del gobierno central); CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021, págs. 188 a 192 (para el gasto social de emergencia).

**Nota:** Las cifras no incluyen cotizaciones sociales.

## IV. Evidencia: las narrativas a lo largo del desarrollo de Bono Proteger

Una particularidad del proceso político costarricense fue la necesidad de contar con múltiples aprobaciones legislativas según se tratara de préstamos o de sucesivas reasignaciones del presupuesto ordinario. El diagrama 1 muestra que la toma de decisiones amplió la protección social durante el mes de abril y que a ello siguieron momentos de *impasse* y restricción. También se muestra la tasa de desempleo y la cantidad de solicitudes del Bono Proteger como indicadores de que las necesidades sociales y la narrativa de política pública no necesariamente convergían.



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial.



Tanto la reasignación presupuestaria (un 54% del total de recursos utilizados para el Bono Proteger) como los fondos adicionales (46%) necesitaron la aprobación legislativa asunto por asunto. Aunque esta necesidad fue una constante de todo el período analizado, contrastan la rápida aprobación del primer momento con la condicionalidad y lentitud del segundo. Además, desde el inicio hubo resistencia a préstamos externos que hubieran ido íntegramente a financiar el Bono Proteger. De hecho, un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 500 millones de dólares estuvo en la corriente legislativa entre el 9 de abril y el 4 de noviembre, cuando finalmente fue rechazado (Asamblea Legislativa, 2020a).

El cuadro 2 muestra el contraste entre dos momentos de 2020: un primer momento (de marzo a abril) cuando predominaron las medidas de ampliación del gasto y un segundo momento (de mayo a diciembre) cuando el debate se centró en las restricciones. En ambos momentos, los efectos sociales de la pandemia eran significativos, como se reflejaba, por ejemplo, en el nivel de desempleo.

### Cuadro 2

Costa Rica: transferencias monetarias de emergencia y tiempo de aprobación legislativa de las principales medidas, 2020

Fuentes legislativas	Ingreso al Poder Legislativo	Tiempo en la corriente legislativa <sup>a</sup>
<b>Primer momento (marzo-abril)</b>		
i) Aprobación del marco legal del Bono Proteger	2 de abril	20 días
ii) Reactivación y aprobación de préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) <sup>b</sup>		3 días
iii) Aprobación del primer presupuesto extraordinario 2020	8 de abril	16 días
iv) Proyecto de Ley de Contingencia Fiscal Progresiva y Solidaria ante la Emergencia Nacional del COVID-19	26 de marzo	--
<b>Segundo momento (mayo-diciembre)</b>		
v) Desaprobación del segundo presupuesto extraordinario 2020	1 de junio	10 días
vi) Aprobación del segundo presupuesto extraordinario 2020	13 de julio	15 días
vii) Segundo presupuesto extraordinario (consolidado desaprobación y aprobación)	1 de junio	1 mes, 27 días
viii) Proyecto de Ley de Justicia Fiscal frente a la Emergencia del COVID-19	18 de junio	--
ix) Préstamo N°5050/OC-CR Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	6 de agosto	2 meses, 29 días

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Desde el ingreso en la Asamblea Legislativa hasta la aprobación o el archivo del proyecto de ley.

<sup>b</sup> El proyecto ingresó a la Asamblea Legislativa en junio de 2019 y su consideración se había suspendido en septiembre de ese año.

## 1. Primer momento: narrativas de ampliación de la intervención estatal

Este momento tuvo dos expresiones principales: i) la creación del Bono Proteger (con criterios novedosos e inclusivos de elegibilidad) y ii) el aseguramiento de su financiamiento inicial. Entre que el Poder Ejecutivo lanzó públicamente la plataforma digital para recibir solicitudes (9 de abril) y contó con financiamiento para transferir diariamente recursos (28 de abril) transcurrieron solo 21 días (MTSS/IMAS, 2020). En ese período se emitió y reformó un decreto y se emitieron dos leyes. En este primer momento de la pandemia identificamos una nueva narrativa, poco presente hasta ese momento en Costa Rica, que reconoce la desprotección de la población informal y la necesidad de nuevos instrumentos para incluirla.

### a) Abril: respaldo legal al Bono Proteger

El 9 de abril, el Poder Ejecutivo anunció públicamente el lanzamiento del programa del Bono Proteger (Asamblea Legislativa, 2020b). Ese mismo día comenzó a funcionar la plataforma digital que recibió las solicitudes y que pronto procesaría el mayor volumen de información de un programa

social en la historia de Costa Rica. El 17 de abril, el Gobierno emitió un decreto que formalizó el programa (MTSS/MDHIS, 2020a) y entre el 18 y el 21 de abril usó recursos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para hacer los primeros pagos a 30.633 personas (MTSS/IMAS, 2020). El 22 de abril, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley núm. 9840 que dio estatus legal al programa (Asamblea Legislativa, 2020b).

El apoyo legislativo casi unánime con que contó el proyecto se tradujo en un veloz proceso legislativo que llevó solo 20 días desde el momento en que ingresó a la Asamblea Legislativa hasta que fue aprobado en el segundo debate (véase el cuadro 2). Esta moción, y en general el tono del intercambio legislativo, mostró un clima de unidad nacional: reflejaba la idea de “todos en el mismo barco” que está detrás de la narrativa de oportunidad. Cuando el proyecto ingresó a votación en el plenario, todos los demás asuntos en agenda se pospusieron para proceder a su aprobación<sup>2</sup>. Además, durante el debate, las posiciones se omitieron o se presentaron mayoritariamente por escrito para agilizar el proceso (Asamblea Legislativa, 2020c).

Esta misma voluntad de apoyo interpartidario se reflejó en manifestaciones de legisladores de Restauración Nacional, el partido ideológicamente más alejado del Ejecutivo. Uno de sus legisladores votó afirmativamente la creación del Bono Proteger “con la esperanza de ayudar a tantas familias que han tenido una disminución en sus ingresos debido al impacto del Covid-19 [...] 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” (Asamblea Legislativa, 2020c, pág. 70).

El problema fue definido como el de miles de personas sin empleo o ingresos, víctimas de la pandemia de COVID-19. La solución fue asegurar un monto de ingresos estimado como la canasta básica alimentaria de un hogar con tres personas. El programa permitía llegar a población asalariada, pero también a trabajadores informales e independientes, siempre que pudieran documentar una pérdida de ingresos directamente vinculada a la pandemia. Esta novedosa respuesta se apoyaba en un criterio de acceso a programas no contributivos distinto al de la pobreza. Se creaba así una narrativa acerca de la población beneficiaria que podría haberse extendido en el tiempo.

Resulta significativo constatar, en cambio, que, ya en ese momento, la narrativa sobre el financiamiento fue menos ambiciosa y no introdujo novedades significativas. Es cierto que se utilizó una fuente especial de recursos (la diferencia entre el precio previsto y el precio real de los combustibles), pero esta no era permanente ni ponía sobre la mesa la importancia de la redistribución progresiva.

Por último, y a pesar del consenso sobre las virtudes del programa, ya en este momento aparece una narrativa crítica. En dos justificaciones de voto presentadas en el segundo debate, voces de la oposición argumentaron que el Poder Ejecutivo debía evitar hacer un uso electoral del beneficio. Atento a la preocupación por el uso de los recursos, el Poder Legislativo acentuó los controles (Asamblea Legislativa, 2020b, arts. 4 y 5). Uno de los dos únicos diputados que se opusieron al proyecto aludió a la voracidad fiscal del Gobierno, un argumento que se generalizaría en las semanas y meses subsiguientes (Asamblea Legislativa, 2020d, pág. 40).

## b) Abril: financiamiento inicial del Bono Proteger

El primer presupuesto extraordinario estuvo en el Congreso solo 16 días (véase el cuadro 2). Se aprobó el 24 de abril y a partir del 28 de abril el Gobierno comenzó a ejecutar esos fondos hasta llegar a casi 198.000 entregas el 8 de mayo (MTSS/IMAS, 2020). Considerando solo las personas que habían finalizado los trámites y estaban listas para recibir el bono, 223.036 personas continuaron esperando la transferencia (MTSS/IMAS, 2020). La aprobación de medidas para reasignar recursos

<sup>2</sup> La moción fue presentada el 13 de abril de 2020 y fue aprobada por los 43 diputados presentes.

precedentes del presupuesto ordinario fue rápida y estuvo rodeada de una narrativa escueta, aunque, desde ese momento, crítica al Gobierno y a su uso de los fondos públicos.

El planteo del Poder Ejecutivo tenía como héroes a los tres poderes del Estado, que hicieron un enorme esfuerzo articulado para que fuera posible redirigir gastos corrientes a las medidas de emergencia, concretamente las reasignaciones presupuestarias necesarias para implementar el Bono Proteger (Ministerio de la Presidencia, 2020). Esta resignación permitiría dotar de recursos a medidas de apoyo temporal del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), sin descuidar las finanzas públicas. Como segunda opción de financiamiento se consideraron los préstamos internacionales, pero su expansión estaba limitada por el alto nivel preexistente de endeudamiento respecto del PIB<sup>3</sup>. En ese momento, el Gobierno no estuvo dispuesto a utilizar la crisis para ir más allá en términos de ingresos y proponer medidas de calado para expandir el espacio tributario. Si bien algunos miembros del gabinete social hubieran simpatizado con esta opción, se aceptaron las pautas del sector económico del gabinete.

Para la oposición, ya en ese momento, y aunque la urgencia era cierta, lo más importante era asegurar el equilibrio de las finanzas públicas impulsando reformas que atendieran el problema de fondo: la ineficiencia y el costoso aparato estatal. También se manifestaba preocupación por el uso político de las transferencias y la ausencia de recursos destinados a financiar la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)<sup>4</sup>.

Por tanto, la oposición vinculó la dotación de recursos para enfrentar la emergencia a una mayor contención del gasto. El argumento de los legisladores más críticos fue que el Estado (improductivo) estaba siendo financiado por el sector productivo privado. Si antes de la crisis había que achicar el Estado, la paralización del sector productivo redobló la necesidad de recortar el gasto. En este contexto, la solidaridad impositiva se presenta como algo negativo, una forma de alimentar a un Estado rapaz e ineficiente; mientras tanto, los recortes se definen como insuficientes e incompletos.

Así, la oposición definió al Poder Ejecutivo como un villano que enfrentaba la pandemia sin reducir el gasto público, sin apoyar claramente al sector productivo y sin contar con una visión integral del problema (Asamblea Legislativa, 2020e, pág. 12). Esta narrativa contrastaba con las medidas de apoyo a las empresas desplegadas desde el Poder Ejecutivo mencionadas en la sección III.

Es destacable que, a pesar del desacuerdo narrativo descrito, tanto el Gobierno como la oposición coincidieron en acentuar la reducción del gasto público sobre la expansión de los impuestos. Así, la diferencia de criterios tuvo más que ver con la viabilidad de mayores recortes que con la urgencia de hacer esos recortes. Ello fue evidente, por ejemplo, en la posición adoptada por las legisladoras del Partido Acción Ciudadana (PAC) en la Comisión de Hacendarios. La mayoría de los representantes legislativos reconocían en ese momento la importancia de las transferencias, por lo que su posición sobre el gasto público no conllevó cuestionar la aprobación del primer presupuesto extraordinario, como sí ocurrió unas semanas después con el segundo presupuesto.

El partido de izquierda Frente Amplio hizo un planteo diferente al del resto de la oposición al proponer medidas solidarias y progresivas temporarias para “fortalecer las finanzas públicas en el corto plazo para atender las necesidades sociales generadas por la emergencia nacional actual” (Asamblea Legislativa, 2020f, pág. 2). El Frente Amplio fue el único partido político que propuso impuestos a grandes contribuyentes sobre las utilidades, los dividendos y los patrimonios de personas jurídicas, así como sobre los altos salarios y pensiones, pero sus planteamientos tuvieron poco eco en los medios de comunicación y el debate público.

<sup>3</sup> M. del P. Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, entrevista personal, 6 de octubre de 2021, y E. Villegas, Ministro de Hacienda, entrevista personal, 27 de septiembre de 2021.

<sup>4</sup> Parte del cambio en el discurso de la oposición pudo responder al incremento de 57 puntos porcentuales en la popularidad del presidente, que pasó del 19% en noviembre de 2019 al 76% en mayo de 2020 (Pignataro, 2021). Resulta significativo, no obstante, que la crítica al Gobierno adoptara un discurso basado principalmente en la austeridad.

## 2. Momento bisagra: narrativa presidencial de austeridad

Resulta útil considerar ahora el discurso del propio Presidente de la República para entender lo que estaba pensando el Poder Ejecutivo en los primeros meses de la pandemia. Para ello, utilizamos el informe de labores de mayo de 2020 en el que el Presidente Carlos Alvarado decía: “Así como hemos actuado para proteger la salud y la vida y para proteger a las personas afectadas por las medidas para atenuar la curva de contagio, tendremos ahora que actuar para proteger la estabilidad de la economía y potenciar su recuperación” (Asamblea Legislativa, 2020g, pág. 16). Protección y estabilidad fiscal van de la mano.

El principal problema era de índole fiscal: el Presidente explicó cómo antes de la pandemia, “teníamos más ingresos sanos, menor gasto corriente, pues el Gobierno se zocó la faja”, reduciendo el déficit primario para proteger al país (Asamblea Legislativa, 2020g, pág. 9). Esta afirmación documenta que Alvarado nunca abandonó el marco de referencia de la austeridad y de los límites del gasto. En su discurso, explicó cómo “reducir el impacto fiscal de la pandemia demandará combinar la austeridad en el gasto público, seguir zocando la faja inteligentemente” (Asamblea Legislativa, 2020g, pág. 17).

Durante su intervención, el Presidente se refirió al Bono Proteger como héroe en la solución de problemas sociales, porque muestra que es “técnicamente posible eliminar la pobreza extrema en Costa Rica” (Asamblea Legislativa, 2020g, pág. 9). Sin embargo, ya en ese momento, el Presidente consideraba los ingresos tributarios como una variable dada que no era posible alterar: “Mi dolor, como presidente, es que hoy no tenemos el espacio fiscal para hacerlo, pero no quedará excusa para no lograrlo en el futuro cercano, cuando se supere el bache causado por la pandemia. Similar es el caso de la informalidad” (Asamblea Legislativa, 2020g, pág. 7).

En ese momento, poder alcanzar a las más de 400.000 personas adicionales que se estimaban como población meta del Bono Proteger dependía de otros recursos que el Congreso aún no había asegurado. Relacionado con el financiamiento del programa, el Presidente reafirmó la importancia de un enfoque de austeridad, alabando la capacidad del Ministerio de Hacienda de redireccionar recursos, expresado en un presupuesto que solo tenía recortes (por ejemplo, en universidades, municipalidades y asociaciones de desarrollo) combinado con recursos para transferencias monetarias, servicios de salud y educación. En su conjunto, las afirmaciones del Presidente muestran que la dinámica político-electoral no era central, ya que, de ser así, el Presidente hubiera buscado culpar a la oposición política, cuya representación era mayoritaria en el Congreso, por no aprobarle más gasto. En lugar de eso, Alvarado reforzaba una narrativa de austeridad que se volvía a convertir en dominante.

## 3. Segundo momento: narrativas de restricción de la acción estatal

A partir de junio encontramos un cierre casi absoluto de la oportunidad discursiva creada por la pandemia y un claro predominio del lenguaje de austeridad centrado exclusivamente en el gasto. Este momento tuvo dos expresiones principales: la desaprobación inicial del segundo presupuesto extraordinario (9 de junio) y su aprobación cinco semanas después (9 de julio). A continuación, reconstruimos los dos momentos y mostramos que la principal diferencia entre ambos fue el tamaño de los recortes del gasto corriente que el Poder Ejecutivo ofreció a cambio de la autorización de reasignación de recursos.

### a) Junio: freno al financiamiento del Bono Proteger

En junio, el sentido de urgencia había mermado lo suficiente como para que la narrativa de austeridad que hasta entonces no había afectado el apoyo al Bono Proteger, ahora lo afectara. La

Ministra de Planificación Nacional y Política Económica señaló que se había instalado la narrativa de que para responder a la pandemia el Gobierno debía recortar el gasto<sup>5</sup>. La conversación comenzó a girar casi exclusivamente en torno al problema macroeconómico de índole fiscal, sin apenas referencias a la expansión del espacio tributario como forma de resolver el problema. La desaprobación inicial del segundo presupuesto extraordinario se basó en los mismos argumentos planteados desde el primer presupuesto extraordinario: la necesidad de recortar más gasto público<sup>6</sup>. A pesar de que unas 350.000 personas todavía aguardaban la primera transferencia, la mayoría legislativa operó como si no hubiera presión por lograr una rápida solución. Mientras que el primer presupuesto extraordinario estuvo en la corriente legislativa solo 16 días, el segundo requirió dos versiones y llevó casi dos meses.

Los distintos ministros que comparecieron en la Asamblea Legislativa mostraron matices sobre si era o no deseable expandir los recursos del Bono Proteger y sobre si el país enfrentaba principalmente una crisis económica (con una dimensión fiscal importante) o una crisis social (con implicaciones fiscales). Movimientos ciudadanos reforzaron la narrativa de austeridad al bloquear calles y desplegar protestas contra todo aumento de impuestos<sup>7</sup>. La élite económica impulsó una visión muy similar. En mayo de 2022, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) demandó al Gobierno ajustes estructurales, incluida la racionalización del gasto público (Robles, Alvarenga y Fuchs, 2022).

El problema, tanto en la Asamblea Legislativa como en la calle, se definió como netamente fiscal. En este momento, las finanzas públicas se constituyen en víctima, mientras que la necesidad de ingresos de las personas a las que iba dirigido el Bono Proteger ya no aparece delineada en el debate. Para la mayoría de la oposición, el villano era el Gobierno, que no hacía verdaderos recortes. Como lo planteó un diputado del Partido Liberación Nacional (PLN), “el gobierno sigue gastando como si no tuviéramos pandemia”, como si no hubiera una disminución de los ingresos (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 689). Este mismo planteo fue compartido por legisladores de las demás fracciones legislativas en su justificación de voto negativo al segundo presupuesto extraordinario (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 689).

Para la oposición de izquierda, el villano era también el Poder Ejecutivo, aunque por distintas razones: criticaron su decisión de no recurrir a la cláusula de escape prevista en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas para casos de recesión económica. Aunque el Ministerio de Hacienda se comprometió a hacerlo, finalmente nunca tomó la decisión. La izquierda denuncia que el Poder Ejecutivo está siendo negligente por mala gestión y cierre de servicios, y que lo que se necesita es un plan de inversión para promover el crecimiento económico.

La solución que planteó la mayoría de la oposición fue un plan de consolidación fiscal y un presupuesto extraordinario que diera la “señal de que el Gobierno tiene que zocarse la faja”, es decir, recortar, como explicaba un diputado del PLN (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 689). Se hizo una “solicitud expresa al Gobierno de hacer un esfuerzo en la reducción y eficiencia del gasto”, de “aprobar y discutir el presupuesto extraordinario cuando venga con un verdadero ajuste en materia del gasto” (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 698). Se habló de dineros del Bono Proteger mal gestionados y hasta de delitos (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 713), y se demandó la reforma del Estado y la venta de activos (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 697). Otros partidos plantearon la necesidad de corregir ineficiencias y hacer un esfuerzo de recortes real; todo muy en línea con el sentido de responsabilidad de la austeridad.

<sup>5</sup> M. del P. Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, entrevista personal, 6 de octubre de 2021.

<sup>6</sup> J. L. Bermúdez, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, entrevista personal, 22 de abril de 2021.

<sup>7</sup> I. Treminio, Investigadora de la Universidad de Costa Rica, entrevista personal, 28 de abril de 2021, y J. Vargas Cullell, Cientista Político, entrevista personal, 16 de agosto de 2021.

## b) Julio: apoyo al financiamiento del Bono Proteger a cambio de mayor austeridad

Para el mes de junio, las discrepancias entre las narrativas del Gobierno y de la oposición se habían profundizado. Ambos coincidían en recortar, pero no estaban de acuerdo en el grado. La oposición finalmente aprobó el presupuesto extraordinario argumentando que lo hacía debido a las cifras de personas desempleadas y afectadas por la pandemia antes que porque el Gobierno hubiera implementado los recortes presupuestarios necesarios. Por su parte, el Gobierno planteó que “el mayor éxito del nuevo presupuesto radica en que se está pidiendo medio billón de colones por debajo del monto que habría sido necesario anteriormente (unos \$900 millones)” (Asamblea Legislativa, 2020h, pág. 679).

La necesidad imperiosa de promover medidas de austeridad prevaleció sobre la conveniencia de expandir la acción estatal. El Presidente del Banco Central dijo que, “una vez controlado el impacto del ciclo sobre los ingresos, la respuesta había sido contractiva, y que el déficit fiscal se expandía por la contracción económica, no por la respuesta pública”<sup>8</sup>. Tanto los actores estatales como los no estatales reiteraron el argumento de que se carecía de espacio fiscal: la contundencia de estar trabajando dentro de un espacio fiscal dado, no sujeto a ampliación a través de impuestos, quedó muy clara en nuestras conversaciones con jerarcas, incluso con aquellas personas que trabajaban más directamente con los programas sociales de emergencia<sup>9</sup>.

Desde el gabinete sí se buscó ampliar los recursos disponibles mediante endeudamiento externo, concretamente procedente de un préstamo del BID. Este préstamo por 249 millones de dólares, que se sumaban a 20 millones de dólares de cooperación no reembolsables, preveía entregar 100.000 nuevos Bonos Proteger a trabajadores informales. A la vez, dedicaba un 65% de los recursos a apoyo presupuestario para financiar gasto corriente. La Asamblea Legislativa lo rechazó por considerar que suponía un engaño a la ciudadanía y que el préstamo usaba el Bono Proteger para encubrir financiamiento de gastos corrientes (Asamblea Legislativa, 2020a).

En este momento se hizo evidente la influencia que en Costa Rica han adquirido los discursos en torno a la ineficiencia del Estado. En particular, una auditoría publicada por la Contraloría General de la República (CGR) en diciembre de 2020 sobre el uso de los fondos del Bono Proteger afectó de manera negativa el prestigio del programa y fue ampliamente utilizada por la oposición política (CGR, 2020). La CGR concluía que los logros del programa habían sido “los básicos que eran de esperarse derivados de la entrega de una transferencia monetaria”, pero que el programa “presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia [...] debido a que se detectaron debilidades [...] como [...] posibles: filtraciones, errores de pago y del monto del beneficio; personas que calificaban para recibirlo y no lo recibieron y otras que dejaron de recibirlo sin justificación” (CGR, 2020, pág. 27, punto 3.1). Sorprendentemente, la evaluación no reconoció el éxito del programa en términos de la rapidez de implementación y la capacidad de proteger a poblaciones muy necesitadas.

Al igual que en el momento de respuestas rápidas, en este se presentó una propuesta para ampliar el espacio tributario que no prosperó. En este caso, la propuesta fue de una diputada del partido oficialista PAC que muy pronto se alejaría de la fracción. Este proyecto planteó “emplear mecanismos de política fiscal para gravar aquellas rentas, con ingresos y capacidades económicas robustas; con el objetivo de equilibrar el peso de la recesión económica y contribuyan a la seguridad y estabilidad social de Costa Rica” (Asamblea Legislativa, 2020i, pág. 2). El proyecto incluía el tipo de impuestos a

<sup>8</sup> R. Cubero, Presidente del Banco Central de Costa Rica, entrevista personal, 17 de septiembre de 2021.

<sup>9</sup> J. L. Bermúdez, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, entrevista personal, 22 de abril de 2021, y G. Dinarte, Ministra de la Presidencia y ex Ministra de Trabajo y Seguridad Social, 12 de mayo de 2021.

personas físicas y jurídicas que hubiera movido al país de la visión de austeridad en el gasto a la visión de oportunidad de construir más espacios en respuesta a una crisis social grave. Sin embargo, esta propuesta no tuvo acogida entre la clase política ni en los medios de comunicación.

## V. Análisis estilizado de narrativas

El análisis presentado muestra que la pandemia indudablemente creó oportunidades significativas, al menos en un comienzo, que se concentraron, sobre todo, en el reconocimiento de la necesidad de ampliar los criterios de elegibilidad y la visibilización de los trabajadores informales como sujetos de derecho. También se desarrolló una narrativa de posibilidad y de aprendizaje: en su informe de labores de mayo, el Presidente afirmaba que la ejecución del Bono Proteger demostraba que, si el país se lo proponía, una vez superada la restricción fiscal, sería posible eliminar por completo la pobreza.

La adopción del programa y la narrativa expansionista fue posible, en buena medida, por el alto grado de incertidumbre inicial, que, sin embargo, se redujo muy rápidamente cerrando las oportunidades de partida y volviendo a poner el acento en narrativas de austeridad. Muy pronto, el compromiso por visibilizar la desprotección de los trabajadores informales e independientes quedó opacado por narrativas que asimilaron la responsabilidad fiscal exclusivamente a la reducción del gasto.

El cuadro 3 resume los hallazgos presentados según las principales narrativas y marcos interpretativos.

**Cuadro 3**  
Costa Rica: transferencias monetarias de emergencia, principales narrativas y marcos interpretativos, 2020

Narrativas	Problema	Villano (causante del problema)	Solución	Marco interpretativo	
Coalición discursiva	1 - Poder Ejecutivo, jefes de instituciones sociales	Liquidez para atención de personas afectadas por la pérdida de ingresos	Pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (problema social)	Ingreso mínimo mediante el Bono Proteger; se promueve utilizar gasto corriente recortado	El espacio fiscal se reduce al manejo del gasto; el espacio tributario está dado
	2 - Poder Ejecutivo, jefes del sector económico	Liquidez para atención de emergencia con restricción de gasto	Demanda de recursos generada por la pandemia de COVID-19	Ingreso mínimo mediante el Bono Proteger con contención del gasto corriente más permanente	
3 - Oposición mayoritaria	Delicada situación fiscal	Gobierno que no se ajusta (problema político)	Ingreso mínimo mediante el Bono Proteger siempre que hubiera una suficiente reducción del gasto de manera permanente		
4 - Oposición de izquierda	Falta de solidaridad tributaria para enfrentar la emergencia	Gobierno y oposición mayoritaria cargan los costos de la emergencia en la mayoría trabajadora	Medidas tributarias solidarias de carácter temporario	Ingresos y gastos se distinguen constantemente; el espacio tributario es ampliable	

**Fuente:** Elaboración propia.

La restricción fiscal fue el marco interpretativo que se centró en una única forma de atender la restricción presupuestaria. Agrupó tres narrativas distintas que resumimos de manera estilizada a continuación. La primera y la segunda reflejan posiciones en el gabinete, mientras que la tercera y la cuarta resumen las posiciones legislativas mayoritaria y minoritaria, respectivamente.

## 1. Narrativa 1-Dentro del gabinete

En autoridades del sector social y en una persona integrante del equipo económico identificamos con claridad la idea de que hubiera sido deseable ampliar la intervención estatal de emergencia. Sin embargo, ello no fue posible debido a las pautas macroeconómicas definidas dentro del propio Gobierno. Se argumentó que se habían agotado todas las posibilidades de fondos adicionales y ya no había condiciones para dar continuidad al Bono Proteger ni dentro ni fuera del Gobierno. Se acepta un marco de maximización de eficiencia dentro de un espacio tributario dado, no necesariamente porque gustara, sino por inviabilidad política.

El día después de la pandemia que implica esa visión supone dar continuidad a medidas que no conlleven nuevos recursos (por ejemplo, la adopción de medidas no monetarias de apoyo a la empleabilidad).

## 2. Narrativa 2-Dentro del gabinete

En el sector económico del Gobierno, identificamos que el problema de la intervención pudo haber sido su excesiva generosidad. Se argumentó que era inviable lograr mayores niveles de gasto por la falta de acuerdo legislativo. Para este grupo, el problema fiscal organizó el abordaje de la respuesta social. La idea que nos transmitieron algunos entrevistados es que los recursos debieron haberse extendido más para que tuvieran un mayor rendimiento; al no hacerlo, se complicó la viabilidad del programa. En estos actores está fuertemente enraizada la idea de operar con los medios disponibles, sin considerarse ni por un momento la posibilidad de aumentar impuestos.

El día después de la pandemia que se encuentra desde esta visión para la política social supone enfocarse en medidas prepandemia de restricción de gasto.

Las narrativas 1 y 2 constituyeron una coalición discursiva. Ello quiere decir que actores con distintas visiones del Estado se encontraron y actuaron en una misma dirección, no tanto —o no solo— por su coordinación, sino porque operaron bajo un mismo conjunto de supuestos. Aunque por distintas razones, en ambos casos imperó la idea de que no debería —o no podía— plantearse expandir los ingresos del Estado, sino que había que aumentar su eficiencia. Esta perspectiva contradice la idea de crisis como oportunidad transformadora, concretamente mediante el aumento de impuestos que posibilitaría ampliar el espacio tributario y, por consiguiente, también el espacio fiscal.

## 3. Narrativa 3-Oposición legislativa mayoritaria

Según la mayoría de la oposición, la crisis acentuaba la ya delicada situación fiscal y demostraba la necesidad de reducir el gasto público (la contención es insuficiente), haciendo inverosímil pensar en aumentar los impuestos de un sector privado que absorbe todo el efecto de la crisis. El espacio tributario en este caso aparece como dado.

La narrativa 3 se apartó de las dos primeras en que tuvo como villano al Poder Ejecutivo. A la vez, las tres narrativas compartieron un marco interpretativo común: la austeridad debía ser el principio orientador de la política pública, aun frente a la pandemia.

Conjuntamente, las narrativas 1, 2 y 3 dan a la austeridad un carácter de “atrápalo todo”. La austeridad operó como un marco interpretativo, es decir, el marco que organizó la conversación sobre los distintos instrumentos y medidas, aun frente a la crisis provocada por el COVID-19. Asentada en la invisibilidad del espacio tributario como distinto del espacio fiscal, la crisis fiscal ordenó el resto de las prioridades.



## 4. Narrativa 4-Oposición legislativa minoritaria

Fuera de este encuadre maestro operó un marco interpretativo con importancia relativa marginal, pero que consideró el espacio tributario como variable. Una legisladora, un legislador y algunas voces de la sociedad civil plantearon el espacio tributario como variable. Esto se expresó en dos proyectos de ley y en propuestas planteadas en medios de comunicación que no tuvieron mucho calado. En nuestra opinión, en esta doble narrativa (la necesidad de una respuesta que vaya acompañada de más impuestos para los ricos) estaba la verdadera ventana de oportunidad no aprovechada no solo en Costa Rica sino en muchos otros países.

## VI. Conclusiones e implicaciones del caso

Cuando se habla de la pandemia como oportunidad, se habla de recuperar el papel del Estado como actor garante de derechos y reductor de desigualdades. De manera implícita o explícita se considera que la reacción a la crisis permite recuperar el papel del Estado y proponer una política social más inclusiva financiada con un aumento de impuestos que refleje un amplio pacto social (Naciones Unidas, 2020; CEPAL, 2020).

En el caso costarricense, la pandemia creó una oportunidad muy valiosa: la de incorporar el trabajo informal a la protección social. En un país donde la política social ha oscilado por décadas entre los programas contributivos y los esfuerzos para combatir la pobreza, y donde los trabajadores informales ya representaban el 46% de la totalidad de la fuerza laboral antes de la pandemia, el Bono Proteger abrió la puerta a una narrativa más inclusiva que podría haber impulsado reformas más amplias. Sin embargo, la oportunidad fue muy breve en tanto la austeridad pronto recuperó su lugar preeminente en el discurso.

El hecho de garantizar responsabilidad fiscal sin renunciar al gasto social necesario en presencia de un alto nivel de endeudamiento necesariamente supone ampliar el espacio político para la creación de nuevos impuestos progresivos. Sin embargo, en Costa Rica durante el período examinado no se intentó construir ese nuevo espacio político porque dominó una narrativa de austeridad que incluía, entre muchas cosas, una actitud crítica respecto del sector público. Los factores explicativos de que ello fuera así merecen una atención que escapa a este artículo y que debería, por ejemplo, considerar el papel de las élites en la visión macroeconómica dominante (Robles, Alvarenga y Fuchs, 2022).

Aunque no cabe duda de que cada experiencia es distinta, los hallazgos de un estudio de caso como este constituyen una invitación a considerar algunas variables olvidadas a la hora de estudiar la pandemia como oportunidad. Nuestro análisis ha mostrado la importancia de considerar las oportunidades de manera contextualizada, así como de estudiar el papel de las ideas, concretamente la influencia permanente de la narrativa sobre austeridad centrada en el recorte del gasto. Se trata de un encuadre maestro, con dos componentes distintos: el costo de la irresponsabilidad fiscal y la renuncia a considerar el aumento de impuestos.

Es difícil pensar en un nuevo horizonte de política pública más inclusiva en Centroamérica (y en otras regiones del Sur Global) sin una redefinición profunda de las políticas macroeconómicas y del discurso en torno al Estado. A su vez, cualquier replanteamiento macro exige encontrar la “punta del hilo”. Ello supone, primero, separar, de manera clara y sencilla, el espacio fiscal del espacio tributario, y segundo, precisar los términos de la ampliación del espacio tributario mediante mecanismos progresivos. Si bien la tarea es ardua, creemos que es más urgente que nunca dados los retos internos y externos a los que se enfrenta la región.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa (2020a), “Dictamen negativo de mayoría: Aprobación del contrato de préstamo N° 5050/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el programa para proteger los empleos e ingresos de poblaciones vulnerables afectadas por coronavirus en Costa Rica”, Expediente Legislativo N° 22132, San José, 4 de noviembre.
- (2020b), “Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad COVID-19”, Ley N° 9840, San José, 22 de abril [en línea] [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91104&nValor3=120198&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91104&nValor3=120198&strTipM=TC).
- (2020c), “Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria N.º 37: miércoles 22 de abril de 2020” [en línea] [http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov\\_actas/20200422037%20Acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20037.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov_actas/20200422037%20Acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20037.pdf).
- (2020d), “Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria N.º 34: lunes 13 de abril de 2020” [en línea] [http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov\\_actas/20200413034%20Acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20034.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov_actas/20200413034%20Acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20034.pdf).
- (2020e), “Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria N.º 38: viernes 24 de abril de 2020” [en línea] [http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov\\_actas/20200424038%20acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20038.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov_actas/20200424038%20acta%20sesi%C3%B3n%20extraordinaria%20038.pdf).
- (2020f), “Proyecto de ley: Ley de Contingencia Fiscal Progresiva y Solidaria ante la Emergencia Nacional del COVID-19”, Expediente N° 21883, San José, 26 de marzo [en línea] <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21883.pdf>.
- (2020g), “Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N.º 2: lunes 4 de mayo de 2020” [en línea] [http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov\\_actas/20200504002%20Acta%20sesi%C3%B3n%20ordinaria%20002.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/prov_actas/20200504002%20Acta%20sesi%C3%B3n%20ordinaria%20002.pdf).
- (2020h), “Actas de sesiones ordinarias. Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y segunda modificación legislativa de la Ley No. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020 y sus reformas”, Expediente Legislativo N° 22008.
- (2020i), “Proyecto de ley: Ley de Justicia Fiscal frente a la Emergencia del COVID-19”, Expediente Legislativo N° 22034, San José, 15 de junio.
- Béland, D. y R. H. Cox (eds.) (2010), *Ideas and politics in social science research*, Nueva York, Oxford University Press.
- Blofield, M., C. Giambro y J. Pribble (2022), “The politics of social protection during times of crisis”, inédito.
- (2021), “Breadth and sufficiency of cash transfer responses in ten Latin American countries during the first 12 months of the COVID-19 pandemic”, *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series*, N° 114, Universidad de Tulane, septiembre.
- Blyth, M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bramall, R., J. Gilbert y J. Meadway (2016), “What is austerity?”, *New Formations*, vol. 87.
- Burnstein, P. y M. Bricher (1997), “Problem definition and public policy: congressional committees confront work, family, and gender, 1945-1990”, *Social Forces*, vol. 76, N° 1, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2020), “Alicia Bárcena llama a la construcción de un nuevo pacto social que garantice la protección social universal”, 15 de diciembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-llama-la-construccion-un-nuevo-pacto-social-que-garantice-la-proteccion>.
- CGR (Contraloría General de la República) (2020), *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*, Informe N° DFOE-SOC-IF-00016-2020, San José, 16 de diciembre [en línea] <https://sites.google.com/cgr.go.cr/covid-19/ReportesCGR-Infomes-de-auditoria/Bono-Proteger/AO-eficacia-y-eficiencia-Bono-Proteger/Informe-de-auditoria>.
- Druckman, J. N. (2001), “On the limits of framing effects: Who can frame?”, *Journal of Politics*, vol. 63, N° 4, noviembre.
- Edelman, M. (1985), *The Symbolic Uses of Politics*, Champaign, University of Illinois Press.

- Entman, R. M. (1993), "Framing: toward clarification of a fractured paradigm", *Journal of Communication*, vol. 43, N° 4, diciembre.
- Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), "Costa Rica: 2021 Article IV consultation and request for an extended arrangement under the extended fund facility. Press release; staff report; and statement by the Executive Director for Costa Rica", *IMF Country Report*, N° 21/48, Washington, D.C., 1 de marzo.
- French, K. y otros (2017), "Narrative frames and settings in policy narratives", documento presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre Políticas Públicas, Singapur, 28 a 30 de junio.
- Gramsci, A. (1971), *Selections from the Prison Notebooks*, Nueva York, International Publishers.
- Hajer, M. (1993), "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain", *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, F. Fischer y J. Forester (eds.), Durham, Duke University Press.
- Harjuniemi, T. y M. Ampuja (2019), "Established ideas from established institutions: austerity and structural reforms in the Finnish economic policy debate", *Critical Policy Studies*, vol. 13, N° 4.
- Heller, P. (2005), "Back to basics – Fiscal space: what it is and how to get it", *Finance and Development*, vol. 42, N° 2, junio.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2022), "Resultados: Empleo" [en línea] <https://www.inec.cr/empleo> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Jabko, N. (2013), "The political appeal of austerity", *Comparative European Politics*, vol. 11, N° 6.
- Jessop, B. (2014), "El Estado y el poder", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 19, N° 66, octubre.
- Maldonado, C. y otros (2021), *Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2022), "¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica", *Documentos de Trabajo*, N° 60 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Mazzini Marcondes, M. y M. F. Santos Farah (2022), "Mainstreaming gender in policy narratives: childcare policies during Latin America's left turn", *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*, vol. 29, N° 4.
- McDonald, G. (2020), "5 advances that followed pandemics", *History Stories*, 15 de julio [en línea] <https://www.history.com/news/pandemics-advances>.
- Mehta, J. (2011), "The varied roles of ideas in politics: from 'whether' to 'how'", D. Béland y R. H. Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ministerio de la Presidencia (2020), "Proyecto de ley: Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y primera modificación legislativa de la Ley Nro. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio 2020 y sus reformas", 8 de abril.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2020), "Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por COVID-19", 9 de abril [en línea] [https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/abril/cp\\_casapres\\_258\\_2020.html](https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/abril/cp_casapres_258_2020.html).
- MTSS/IMAS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Instituto Mixto de Ayuda Social) (2020), *I Informe mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger*, San José, 14 de mayo.
- MTSS/MDHIS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social) (2020), "Creación del Programa Proteger", Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS, San José, 17 de abril [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91073&nValor3=120159&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91073&nValor3=120159&strTipM=TC).
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York, julio.
- Oxfam (2022), *La sombra de la austeridad: ¿Quién paga la cuenta del COVID-19 en América Latina y Caribe?*, Washington, D.C.
- Pignataro, A. (2021), "Sources of government approval during the COVID-19 pandemic: threat or electoral predispositions?", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 13, N° 3, diciembre.
- Robles, F. e I. Nercesián (2022), "Tiempos de pandemia: élites e influencia en Centroamérica", *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, N° 3, diciembre.
- Robles, F., X. Alvarenga y G. Fuchs (2022), "Discursive power in Central America: elites and the disputes to influence public policies during COVID-19 pandemic", inédito.

- Schön, D. y M. Rein (1995), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York, Basic Books.
- Snow, D. A. y otros (1986), "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation", *American Sociological Review*, vol. 51, N° 4, agosto.
- Stone, D. (2012), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company.
- Swinkels, M. (2020), "How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods", *International Review of Public Policy*, vol. 2, N° 3.
- Voorend, K., D. Alvarado y L. Á. Oviedo (2021), "Future demand for migrant labor in Costa Rica", *KNOMAD Paper*, N° 40, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD).

# Anexo A1

## Cuadro A1.1

Costa Rica: transferencias monetarias de emergencia, fuentes legislativas analizadas

Fuente	Número de expediente o ley	Fecha de aprobación
i) Decreto Ejecutivo de Creación del Programa Proteger	Decreto Ejecutivo núm. 42305-MTSS-MDHIS	17 de abril de 2020
ii) Reforma al Decreto Ejecutivo de Creación del Programa Proteger	Decreto Ejecutivo núm. 42329-MTSS-MDHIS	29 de abril de 2020
iii) Ley de Protección a las Personas Trabajadoras durante la Emergencia por la Enfermedad COVID-19	Ley núm. 9840 (Expediente Legislativo núm. 21909)	22 de abril de 2020
iv) Aprobación del contrato de préstamo para financiar el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento	Decreto Legislativo núm. 9833 (Expediente Legislativo núm. 21449)	24 de marzo de 2020
v) Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y reforma Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020	Ley núm. 9841 (Expediente Legislativo núm. 21918)	24 de abril de 2020
vi) Proyecto de Ley de Contingencia Fiscal Progresiva y Solidaria ante la Emergencia Nacional del COVID-19	Expediente núm. 21883	No aplica
vii) Mensaje constitucional del Presidente de la República de Costa Rica	No aplica	4 de mayo de 2020
viii) Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y segunda modificación legislativa de la Ley No. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020	Expediente Legislativo núm. 22008	9 de junio de 2020 (dictamen negativo de mayoría)
ix) Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 segunda modificación legislativa de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020	Ley núm. 9879 (Expediente núm. 22080)	28 de julio de 2020
x) Aprobación del contrato de préstamo N° 5050/ OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el programa para proteger los empleos e ingresos de poblaciones vulnerables afectadas por coronavirus en Costa Rica	Expediente núm. 22132	4 de noviembre de 2020 (dictamen negativo de mayoría)
xi) Proyecto de Ley de Justicia Fiscal frente a la Emergencia del COVID-19	Expediente núm. 22034	No aplica

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial.