



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Maestría en Ciencias Sociales
XXIII Promoción
2020-2022

Relaciones Sociedad-Estado: el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil de base comunitaria en la disputa por la Salud Pública, la Seguridad Social y la Caja Costarricense del Seguro Social (2011-2020)

Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta

Lic. Marco Antonio Rojas Lizano

Directora de Tesis:

Dra. Marcela Torres Wong

Codirectora

Dra. Lisandra Serafim

Lectoras

Dra. Gisela Zaremberg

MSc. Ronald Sáenz

Seminario de tesis: Procesos de Sociología Política: representación, gobernanza y control social.

Línea de investigación: Procesos de sociología política

*Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, México)
Ciudad de México, Julio 2022*

Relaciones Sociedad-Estado: el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil de base comunitaria en la disputa por la Salud Pública, la Seguridad Social y la Caja Costarricense del Seguro Social (2011-2020)

Resumen

En Costa Rica, la disputa por lo político permite observar un escenario compuesto por actores políticos y sociales heterogéneos quienes tratan de posicionar hegemónicamente un proyecto político. Tal es el caso de la disputa por la seguridad social, la salud pública y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en donde por un lado encontramos sectores que buscan defenderla, mientras por otro, quienes buscan disminuir el rol del Estado en dicha área para así generar una apertura hacia el desmantelamiento y actores privados con fines de lucro. Esta investigación busca en el escenario descrito analizar las interacciones entre las OSC de base comunitaria FRENASS y MSSP, con el Estado Costarricense, en el marco del intento por posicionar su proyecto político denominado de defensa de la Seguridad Social, la Salud Pública y la CCSS. Para esto se construye un modelo analítico que toma en cuenta discusiones teóricas de la Movilización de Recursos, los Repertorios de Interacción Socio-Estatal y los Procesos de Enmarcamiento. A través de este lente analiza las entrevistas semi estructuradas de las personas integrantes de las OSC de base comunitaria mencionadas.

Palabras clave: Repertorios de interacción socio-estatal, seguridad Social, salud pública, Caja Costarricense del Seguro Social, FRENASS, MSSP, proyecto político.

Abstract

In Costa Rica, the political dispute allows us to observe a scenario composed of heterogeneous political and social actors who try to hegemonically position a political project. Such is the case of the dispute over social security, public health and the Costa Rican Social Security Fund (CCSS), where on the one hand we find sectors that seek to defend it, while on the other hand, those who seek to diminish the role of the State in this area in order to generate an opening towards its dismantling and private actors with profit motives. This research seeks to analyze the interactions between the community-based CSOs FRENASS and MSSP with the Costa Rican State in the context of the attempt to position their political project to defend Social Security, Public Health and the CCSS. For this purpose, an analytical model is constructed that takes into account theoretical discussions of Resource Mobilization, Socio-State Interaction Repertoires and Framing Processes. Through this lens, it analyzes semi-structured interviews with members of the community-based CSOs mentioned above.

Key words: Repertoires of socio-state interaction, social security, public health, Costa Rican Social Security Fund, FRENASS, MSSP, political project.

Dedicatoria

A todas las personas que además de agenciarse lo necesario para una vida digna, buscan construir espacios para que otras también lo puedan hacer. De manera particular, a quienes integran el Movimiento Salud Sin Paredes y el Frente Nacional por la Seguridad Social que apuestan por un sistema de salud públicos y de cobertura universal.

Agradecimientos

A la generación XXIII de la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO México, no le tocó fácil. Esta que denominé *Promoción Pandemia*, estuvo atravesada por una pantalla desde su primer encuentro, signo indiscutible de dos años de cambios, adaptaciones y mucho que aprender. A quienes vinimos desde otros lugares, nos encontramos con la incertidumbre de consulados cerrados y aviones que no se animaban a despegar, y que cuando lo hicieron, nos llevaron una ciudad desierta. Poco a poco las puertas se fueron abriendo, si bien el miedo insistió, en ocasiones pudo más el cansancio de estar encerrados y bueno, nos empezamos a encontrar.

Quiero agradecer a mi familia, quienes pese a la distancia se la ingeniaron para ayudar a sostenerme en momentos en que sentí que iba a dejar todo tirado. A mi madre Patricia y mi padre Rafa, por su inmenso acto de amor de aguantarme por casi 31 años. También, a Paula Herrera quien a la distancia siempre supo escuchar y acompañarme.

Pero, aunque pareciese, terminar la tesis no es solo un acto de esfuerzo emocional, sino que por supuesto implica un trabajo constante de estudio y reflexión en conjunto. Es por esto que quiero agradecer a Gisela Zaremberg por el espacio de escucha atenta y su amable disposición para ayudarme a hilvanar las ideas que en este texto se expresan. Los espacios de supervisión no solo sirvieron para desbloquear momentos de frustración, sino que me ayudaron a escribir de mejor manera aquello que por momentos parecía no entenderse.

Justo, el Seminario de Sociología Política pasó a ser un espacio para compartir desde un lugar a veces es ajeno a la academia, en donde más que críticas ácidas al trabajo del otro se abrió la posibilidad de acuerparnos, acompañarnos y aprender desde un lugar para construir. Por esto agradezco también a Cecilia Bobbes y Marcela Torres quienes en compañía de Gisela facilitaron el espacio. A mis compañeros y compañeras: Beatriz, Juan Francisco, Paz, Zulema y Marina. También a Diego quien se encargó de invitarme a todos los eventos posibles para salir no solo de la tesis, sino también de la casa, gracias mae.

A la vez, agradezco a esas personas que desde fuera de FLACSO apoyaron y acompañaron el proceso de reflexión con importantes precisiones. A Lizandra Serafim en Brasil, quien incluso en sus vacaciones se tomó el tiempo para discutir mi trabajo. A Ronald Sáenz en Costa Rica quien desde el principio tuvo un genuino interés por mi trabajo abriendo espacios para compartirlo.

Volviendo a FLACSO, pese a la distancia que a veces nos imponía la precaución como mencionaba antes, siempre nos procuramos las formas para el encuentro. Por eso agradezco a mis compañeras y compañeros de la maestría, por las fiestas, la comida, las salidas al cine, las compras en el tianguis, etc. En especial a Andrea Mejía por la compañía y apoyo durante largos meses de encierro, por las tardes de café y escucha.

Por último, quisiera agradecer los recursos materiales que facilitaron mi estadía en México y el desarrollo de mi investigación. Al CONACYT por el privilegio de una beca para una

maestría a tiempo completo. A la Fundación Heinrich Böll por ayudarme a llegar e instalarme en la CDMX. Además, a CLACSO por su beca para el trabajo de campo.

A todas las personas involucradas de una u otra manera en este proceso de dos años que concluye: ¡gracias!



Tabla de Contenido

Introducción	1
Capítulo I: Hilos por los cuales tirar: Organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado (Marco Analítico)	8
1.1 Introducción	8
1.2 OSC parte de Movimientos sociales y el carácter contencioso de sus acciones	9
1.3 OSC en su relación con el Estado: espacio amplio de disputa (Marco analítico)	25
1.3.1 Organizaciones de base comunitaria en el espacio político	27
1.3.1.a Estructuras de movilización y organización	27
1.3.1.b Proyecto político	30
1.3.1.c Desmantelamiento de políticas	33
1.3.2 Relación de las OSC con el Estado	38
1.3.2.a Repertorios de interacción socio-estatales	38
1.3.3 Procesos de enmarcamiento y procesos de identificación	40
1.3.3.a Procesos de enmarcamiento	40
Capítulo II: Contextualización histórica	46
2.1 Introducción	46
2.2 Primera mitad del siglo XX	46
2.3 Segunda mitad del siglo XX	52
2.4 Contexto reciente de la Caja Costarricense del Seguro Social	56
2.5 Problemática de la institución	59
Capítulo III. Disputa por la Seguridad Social, la Salud Pública y la CCSS	62
3.1 Introducción	62
3.2 Dibujar un circuito de relaciones e interacciones: OSC en el espacio amplio de un proyecto político	64
3.2.1 Primer nivel: FRENASS, MSSP y los otros actores políticos y sociales	66
3.2.2 Segundo nivel: Espacios de articulación	71
3.2.3 Proyecto político como aglutinante: defensa de la seguridad social, la salud pública y la Caja Costarricense del Seguro Social	73
3.2.3.a El proyecto neoliberal: estrategias de desmantelamiento	76
3.2.4 Cruces biográficos: trayectorias y adscripciones múltiples a través de diversas estructuras organizativas	84
3.3 Repertorios de interacción socio estatal	94
3.3.1 Protestas y acciones directas	95
3.3.2 Participación institucionalizada	101
3.3.3 Políticas de proximidad	104
3.3.4 Ocupación de cargos en la burocracia	105
3.3.5 Movilización Socio-Legal	107
3.3.6 Caso paradigmático: acceso a las Juntas de Salud	110
3.3.7 Logros y dificultades	117
3.4 Procesos de enmarcamiento	119
3.4.1 Tres marcos como nodos de sentidos	120
3.4.2 Usos estratégico de los marcos: tres tareas	124



4. Conclusiones	130
5. Referencias	136
5.1 Entrevistas	136
5.2 Fuentes secundarias	136
6. Anexos	148
6.1 Anexo metodológico	148
6.1.1 Enfoque de la investigación	148
6.1.2 Casos	149
6.1.2.a Movimiento Salud sin Paredes (MSSP)	149
6.1.2.b Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS)	150
6.1.3 Métodos de recolección de información	150
6.1.3.a Entrevista Cualitativa semiestructurada	151
6.1.3.b Análisis secundario de datos cualitativos	157
6.1.4 Procesamiento y análisis de información	158
6.1.5 Aspectos éticos de la investigación	159
6.1.6 Limitaciones	160

Tabla de Abreviaturas

AGASO: Asamblea General Autónoma de Occidente
ALCOA: Aluminum Company of America
ANDE: Asociación Nacional de Educadores y Educadoras
ANEP: Asociación Nacional de Empleados Públicos
ANFE: Asociación Nacional Fomento Económico
APSE: Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
BM: Banco Mundial
BUSSCO: Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense
CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social
CEN: Centros de Educación y Nutrición
CINAI: Centros Infantiles de Nutrición y Alimentación
CNP: Consejo Nacional de Producción
CUT: Central Unida de Trabajadores
EBAIS: Equipos Básicos de Atención integral de Salud
FMI: Fondo Monetario Internacional
FNRU: Foro Nacional de Reforma Urbana
FRENASS: Frente Nacional por la Seguridad Social
GAM: Gran Área Metropolitana
HSP: Hospital Sin Paredes
IAFA: Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
ICE: Instituto Costarricense de Electricidad
IIS-UCR: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica
IVM: Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte
MSSP: Movimiento Salud Sin Paredes
OMS: Organización Mundial de la Salud
OPS: Organización Panamericana de la Salud
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PAC: Partido Acción Ciudadana
PAES: Programas de Ajuste Estructural
PCCR: Partido Comunista de Costa Rica
PLN: Partido Liberación Nacional
PRN: Partido Republicano Nacional
PT: Partido de los Trabajadores
PUSC: Partido Unidad Social Cristiana
PVP: Partido Vanguardia Popular
SEM: Seguro de Enfermedad y Maternidad
SIPROCIMECA: Sindicato de Profesionales de Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines
SITRAINIA: Sindicato de Trabajadores del INA
TLC: Tratado de Libre Comercio
UCR: Universidad de Costa Rica
UFCO: United Fruit Company



FLACSO
MÉXICO

UNA: Universidad Nacional de Costa Rica

UNDECA: Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social

UNED: Universidad Estatal a distancia

UNIBE: Universidad de Iberoamérica

Introducción

La disputa por lo político en la democracia costarricense ha sido ampliamente estudiada en los últimos años a partir de conflictos que han tensado las relaciones entre diversos actores con el Estado: la huelga del Magisterio Nacional (1995)¹, el *Combo del ICE* (2000)², los procesos que derivaron en el referéndum del TLC (2007)³, y más recientemente el *Combo Fiscal* (2018)⁴. En la mayoría de estos conflictos la mirada de las y los académicos se ha concentrado mayoritariamente en los procesos de acción contenciosa, donde pareciese existir una tendencia a señalar el papel que han jugado los sindicatos como nodos articuladores de las acciones. Con esto, el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil de base comunitaria, desde esta óptica, ha sido relegado al apoyo de estrategias y agendas de otras agrupaciones o bien, se han diluido en lugares que en ocasiones los enuncian como agrupaciones de vecinos y vecinas sin mayor estructura⁵.

Algo similar sucedió con el conflicto por la seguridad social, la salud pública y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) a partir del año 2011, que si bien tiene antecedentes más añejos, encontró un punto de ebullición y respuesta con el informe tanto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS & OMS, 2013) y la revisión que de este hizo la Junta de Notables (Sauma et al., 2011)⁶ integrada para su análisis, ambos durante el gobierno de la entonces presidenta Laura Chinchilla. La OPS señaló las áreas en las que debía atenderse la crisis de la institución, mientras que el informe de notables, precisó 81 recomendaciones puntuales sobre cómo hacer frente a dicha crisis.

¹ Acción como enfrentamiento a la reforma al sistema de pensiones de educadores y educadoras (Mora, 2016).

² Organización en contra de 3 leyes que proponían la apertura del monopolio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) (Mora, 2016).

³ Organización y movilización para el referéndum del 7 de octubre de 2007 que decidió la inserción de Costa Rica al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Caribe. En esta organización surge “El Movimiento del No” (Mora, 2016).

⁴ Organización política y social contra el proyecto del ley 20580 “Fortalecimiento de las finanzas públicas”, conocido como Combo Fiscal (Alvarado-Alcázar & Martínez, 2018).

⁵ Esto se observa en las publicaciones de las Cronologías del Proyecto Protestas del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), de manera particular en el material revisado que va desde enero del 2011 a noviembre de 2020.

⁶ La denominada Junta de Notables fue un equipo de especialistas costarricenses que tuvo por objetivo “realizar un análisis integral de los resultados del Informe Técnico de los Especialistas de la Organización Panamericana de la Salud, y valorar el alcance de los resultados de los escenarios presentados y de las medidas previamente adoptadas por la institución, así como recomendar las acciones adicionales de corto, mediano y largo plazo” (Sauma et al., 2011, p. 1).

De nuevo, la atención académica se centró en los sindicatos (por ejemplo: Mora, 2019) y su indiscutible papel para frenar una serie de políticas las cuales han sido leídas como desmanteladoras de la institución. Sin embargo, tal y como se demostrará a lo largo de este documento, la arena de disputa política es heterogénea y cuenta con muchos más actores involucrados, con capacidades organizativas y estratégicas diversas. Entre estos, las OSC de base comunitaria se han movilizadose enlazándose con otros actores a través de propuestas y acciones directas que evidencian su relación y formas de interpelar al Estado a través de sus instituciones, para defender así un proyecto político construido a partir de un modelo de salud pública con raíces históricas ancladas en demandas de universalidad, solidaridad y repartición equitativa de sus costos entre toda la sociedad costarricense. Dos ejemplos de estas organizaciones y con una permanencia sostenida en el tiempo son el Movimiento Salud Sin Paredes (MSSP) y el Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS).

Justamente estas dos OSC de base comunitaria, han logrado movilizar y ejecutar una serie de acciones en el ámbito comunitario e institucional las cuales van desde la protesta hasta la ocupación de cargos públicos como mecanismos para materializar su proyecto político ante un escenario, que como lo han señalado otras investigaciones, es de larga data.

La salud pública, como parte de la cuestión social, ha estado en disputa desde el siglo anterior. Particularmente, se observa en la década de 1920 cómo se empezó a consolidar el reclamo al Estado, pero también la participación de la sociedad civil para dar respuesta a las problemáticas en salud que enfrentaba la población costarricense (Botey-Sobrado, 2019). Posteriormente, el engrosamiento de actores políticos como sindicatos, el Partido Comunista de Costa Rica (PCCR) que sería luego denominado como Vanguardia Popular (PVP), más una élite política que entendió a través de la presión la necesidad de reformar el rol del Estado en la atención de la seguridad social, derivaron en la propuesta y consolidación de lo que ha sido la Caja Costarricense del Seguro Social a inicios de la convulsa década costarricense de 1940.

Dicha institución, la CCSS, desde sus inicios ha encontrado detractores que, abanderando un proyecto político otro, adversario, de corte neoliberal y desmantelador de la política pública, han pretendido menguar el alcance y papel en la prestación de servicios de salud, apuntando una apertura hacia lo privado, reduciendo financiamiento y simplemente, no ajustando presupuestos a la realidad nacional.

Es entonces que actualmente, frente a ese proyecto político otro, que estas OSC han desplegado sus acciones con diverso alcance. Con esto y ante la falta de estudios sistemáticos que aborden el problema particular, surge la pregunta que guía esta investigación: ¿cómo han sido las relaciones e interacciones entre las OSC de base comunitaria y el Estado en torno a las políticas de salud pública y seguridad social, particularmente aquellas que involucran directamente a la CCSS, a partir de los informes que señalaron la crisis de la institución en 2011?

Para intentar responder esta pregunta he intentado abarcar la complejidad de lo que acontece en dicha relación, hice uso de una serie de herramientas analíticas que han permitido descomponer dicha realidad para una aproximación más puntal. En primera instancia, resultó necesario realizar una lectura de las formas en que se estructuran el MSSP y FRENASS en el escenario amplio que incluye relaciones con otros actores políticos y sociales. Para esto hice uso de los planteamientos, críticas y precisiones de la teoría de la Movilización de Recursos (Kriesi, 1999; McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999; McCarthy, & Zald, 1977; McCarthy & Zald, 2002; Piven & Cloward, 1991; Tarrow, 2012) a través de la cual construí un esquema, un circuito que da cuenta de la complejidad de relaciones que surgen entre los distintos actores que se enuncian como defensores de la seguridad social, la salud pública y la CCSS. Dicho circuito aborda las estructuras organizativas, los diversos actores políticos y sociales, las trayectorias múltiples (diacrónicas, en Zaremborg y Guzmán 2019) y adscripciones múltiples (sincrónicas) de las personas involucradas, y los espacios de articulación y encuentro entre estos.

Seguidamente y partiendo de que en la relación entre las diversos actores políticos y sociales involucrados en la problemática existen fronteras difusas que desdibujan los límites entre unas y otras, al menos en cuando a la movilidad de sus integrantes, me resultó necesario elaborar sobre los mecanismos que permiten tender puentes, como lo señala Tarrow (2012), entre las distintas estructuras organizativas. Para esto abordo la propuesta teórica de proyectos políticos (Dagnino, 2002, 2004; Dagnino et al., 2008) que permite entender la convivencia democrática a través de la disputa política de interlocutores válidos que hacen uso de diversos recursos para la construcción hegemónica de un plan político de interés público. Si bien no resuelve a un nivel amplio la organización estructural de las OSC, permite

una lectura de los elementos que funcionan como amalgama de los actores sociales y políticos que integran el circuito.

En tercer lugar, dando espacio y reconociendo a la tensión por el posicionamiento hegemónico de un proyecto por los distintos actores políticos y sociales involucrados en este caso, realicé una aproximación a los diversos recursos con los que cuentan estas organizaciones al posicionarse frente y con el Estado. Hago uso de los repertorios de interacción socio-Estatales (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014) como herramienta analítica que da cuenta de las formas creativas e históricas de las cuales utilizan los movimientos sociales y sus organizaciones para relacionarse con los actores estatales, a saber: 1) Protestas y acciones directas; 2) Participación institucionalizada; 3) Política de proximidad; 4) Ocupación de cargos en la burocracia; y 5) Movilización socio-legal (Abers et al., 2014; McCann, 2006). Esta última se integra a lo ya planteado por Abers, Serafim y Tatagiba por la necesidad de especificación de estas estrategias a la luz de la evidencia empírica de esta investigación.

Ahora bien, a su vez, mientras se dan todas estas interacciones señaladas, sucede la construcción y disputa por los sentidos de lo que acontece en coyunturas históricas particulares como forma de articular discursos, movilizar recursos, señalar responsables y trazar rutas para posibles soluciones. Con esto me refiero a la construcción de marcos de interpretación y los procesos de enmarcamiento (Almeida, 2020; Benford, 1997; Benford & Snow, 2000; McAdam et al., 1999; Snow et al., 1986; Snow & Benford, 1992; Tarrow, 2012; Zald, 1999). Estos procesos tienen un lugar estratégico en el accionar de las organizaciones estudiadas, mientras a su vez tienen un impacto que podría denominarse colateral, que es la construcción de un nosotros a través de identificaciones en la dinámica relacional (Melucci, 1995). Además, a través de la lectura de los marcos maestros, se permite entender de las disputas discursiva en el marco de los proyectos políticos.

En cuanto a la metodología para abordar el problema desde una dinámica relacional y desde sus actores, se planteó una investigación cualitativa de enfoque interpretativo, el cual siguiendo a Della Porta y Keating (2013) parte de entender que los significados objetivos y subjetivos están conectados estrechamente. Mediante esta perspectiva, se entiende que dichos sujetos de las OSC de base comunitaria estudiadas, sus conocimientos y motivaciones, no son perfectas, y que además se encuentran en el marco de complejas relaciones sociales y

culturales en la cuales, sin embargo, conservan cierto grado de capacidad de acción (Della Porta y Keating, 2013). Ante esto, se desprende la función de la persona investigadora la cual debe de atender al mundo no solo como una realidad objetiva, sino como una serie de interpretaciones que los sujetos investigados dan a su lugar dentro de la sociedad. Es a estas interpretaciones que el investigador, a su vez, interpreta (Della Porta & Keating, 2013).

Así, la investigación planteada buscó aproximarse exploratoriamente (Bazeley, 2013) a la relación de las OSC de base comunitaria con el Estado costarricense. Se propuso entonces, un estudio de casos que busca un entendimiento profundo de estos a partir de un problema de investigación concentrado ya sea en programa, un evento, lugar, persona, organización u otra unidad a (Bazeley, 2013; Bernal et al., 2017; Gerring, 2007). Los casos seleccionados para el abordaje en esta investigación son: MSSP y FRENASS, las cuáles han desatacado en el escenario político de disputa por la CCSS y salud pública entre los años 2011 y 2020.

De esta manera, como fuentes de información, se realizaron total 21 entrevistas que fueron grabadas y transcritas en su totalidad. Es importante señalar que con varias de las personas entrevistadas ya se había trabajado en otros contextos desde lugares como académico y activista, por ejemplo, miembros del MSSP habían sido entrevistados en una investigación previa (Rojas, 2018). De igual manera había compartido espacios de participación social con miembros de FRENASS y UNDECA como foros y acciones contenciosas. Esto facilitó los contactos y establecer de manera fluida la recolección de información. A las entrevistas se le sumó la revisión de las Cronologías de los eventos de protestas registrado por el Proyecto Protestas del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. La estrategia metodológica es abordada a profundidad en el anexo de esta investigación.

De esta manera, el documento se organiza a través de tres capítulos. El capítulo I abarca la revisión del estado del arte de la problemática y la propuesta teórica que guían la investigación. Se desarrolla cómo los diferentes elementos de la propuesta interactúan en la realidad estudiada, haciendo un repaso por las estructuras de movilización de recursos, proyecto político, desmantelamiento de políticas públicas, relaciones socio-Estatales y los procesos de enmarcamiento.

El capítulo II repasa el periodo histórico costarricense del siglo XX en función de la cuestión social y de manera particular la salud pública. Da cuenta de la configuración de actores sociales y políticos involucrados en los procesos que derivaron con las reformas sociales de la década de 1940 y de manera particular, la creación de la CCSS en 1943. Además, aborda las transformaciones del rol del Estado en cuanto a la prestación de servicios de salud para cerrar con breve abordaje de la llamada crisis de la CCSS.

Por último, el capítulo III desarrolla los argumentos a la luz de la evidencia empírica en tres secciones. La primera de esta aborda las estructuras de movilización y organización del MSSP y FRENASS, además del proyecto político que funciona como amalgama dentro de un circuito de movilización y organización. Dentro de los principales hallazgos de esta sección se encuentra que la estructura no formal de estas OSC, es decir, al no estar inscritas en ninguna instancia institucional, permite una participación de un grupo heterogéneo de personas. Con esto, dentro de las características que asemejan a ambas se encuentra su estructura, el posicionamiento de entender que los procesos de toma de decisión política se deben de circunscribir a un marco de democracia participativa y un modelo de salud de cobertura universal y gratuito. En cuanto a sus diferencias se ven marcada por el uso de diversos repertorios y la capacidad de movilizar recursos de manera particular.

También dentro de esta primera sección se da cuenta de algunos hallazgos inesperados que tienen un impacto importante en la forma en que se organizan las OSC lo cual a su vez marca la relación de estas con el Estado costarricense. Se destaca como las trayectorias de las personas que las integran están vinculadas de manera particular con sectores de izquierda. Por otro lado, las adscripciones múltiples hacen que las fronteras se vuelvan difusas entre las diversas organizaciones que integran las personas de las OSC. Además, esta simultaneidad permite la difusión, construcción y reconstrucción constante del proyecto político a nivel amplio, y a nivel micro facilita el tránsito tanto de repertorios, así como de recursos.

En la segunda sección del Capítulo III, se abordan puntualmente los repertorios de interacción socio-estatal que son utilizados por MSSP y FRENASS para interpelar al Estado costarricense. En este espacio se destaca que si bien la protesta y acciones directas han sido pilares de estas organizaciones, a lo largo de su trayectoria otros repertorios han emergido, en donde dicha apertura del horizonte político les ha permitido replantear su trabajo y su

alcance. Con esto, se describe el trabajo que ambas organizaciones, pero mayoritariamente FRENASS, han desarrollado entorno a las Juntas de Salud locales, que posiciono en este estudio como caso paradigmático que ilustrar: a) el circuito de movilización y organización; b) los distintos repertorios socio-estatal; y c) los marcos maestros (procesos de enmarcamiento) que sirven como nodos discursivos entre los cuales se dan sentido a las acciones y a la reconstrucción del proyecto político.

Justamente, los procesos de enmarcamiento y la construcción alrededor de los marcos maestros es la última sección del Capítulo III. Se identifican tres marcos: a) memoria histórica; b) apego al Estado de derecho; y c) democracia participativa. Alrededor de estos tres marcos se da una recomposición o reenmarcamiento del proyecto político a un nivel macro, mientras a la vez permea así las prácticas concretas tanto de organización, así como de los repertorios de interacción socio-estatal.

El documento cierra con un balance de lo hallado en la evidencia empírica y una revaloración de los argumentas que guiaron el trabajo.

Capítulo I: Hilos por los cuales tirar: Organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado (Marco Analítico)

1.1 Introducción

En este capítulo desarrollo el esquema analítico de base teórica con el cual respondo a la pregunta de investigación planteada en la parte introductoria de este documento. Para esto, se hace un recorrido sobre la literatura académica que aborda la relación estado-sociedad desde el estudio de los movimientos sociales, contemplando a) la literatura clásica que se ha concentrado en lo contencioso y lo cual demarcó por mucho tiempo las líneas duras de pesquisas sobre esta relación; b) además se presenta lo que denomino como la nueva literatura sobre movimientos sociales en su relación con el Estado que da lugar a la complejización de esta, en función de las interacciones que van más allá de las acciones contenciosas; c) de manera seguida se presenta el trabajo que se ha realizado en torno a los movimientos sociales frente al Estado costarricense, el cual no se aleja mucho de la línea clásica ya señalada; d) y por último se presentan los trabajos que abordan los movimientos sociales y/o las acciones colectivas alrededor de la CCSS.

Habiendo abordado el estado actual de la literatura académica sobre el tema, se plantea el marco analítico de la perspectiva teórica y las relaciones conceptuales que abren el camino para la construcción del argumento que hilvana esta investigación. A partir de esto se abordan a) las estructuras de movilización y organización; el proyecto político que aglutina a la OSC; y los procesos de desmantelamiento de políticas públicas a los que se enfrentan como prácticas concretas del proyecto neoliberal; b) los repertorios de interacción socio-Estatales utilizados; c) los procesos de enmarcamiento con los cuales se construyen sentidos a las acciones realizadas.

Resulta importante señalar que como eje transversal de este capítulo está la noción de que las relaciones entre OSC de base comunitaria y el Estado no se dan en un vacío. Dicha afirmación invita a pensar la complejidad del del escenario político en el cual, además, surgen relaciones con otros actores, tanto aliados como antagonistas, en el marco de un proyecto político.

A la pregunta por las relaciones ya señaladas, me aproximo desde el enfoque analítico metodológico de la sociología política que enfatiza en la constitución mutua entre estos dos

conjuntos, sociedad organizada y Estado (Zarembeg & Torrealba, 2020). Con esto, se apuesta por una perspectiva desde los actores rescatando las múltiples vías en las que transitan las diversas respuestas de estos ante problemas estructurales similares, para así dar cuenta de la heterogeneidad de formas en la relación con el Estado (Zarembeg & Torrealba, 2020).

1.2 OSC parte de Movimientos sociales y el carácter contencioso de sus acciones

¿Cómo se ha abordado en la literatura académica la relación de la sociedad civil con el Estado? Para responder a esta pregunta se realizó una revisión que transita desde las lecturas ya clásicas de los movimientos sociales, pasando por innovaciones teóricas a la luz de los escenarios latinoamericanos de transición democrática (particularmente en Brasil y Argentina), para aterrizar en el costarricense.

Para empezar dicha revisión, Tarrow (2012) propone un recorrido por las construcciones teóricas que se podrían considerar como parte de la literatura clásica para el abordaje de los movimientos sociales, yendo desde las propuestas marxistas y posmarxistas hasta llegar a los trabajos sociológicos de las acciones colectivas.

Con Marx y Engels, se aborda cómo desde el estructuralismo clásico se propone que los mecanismos que llevan a los individuos a participar de las acciones colectivas se encuentran en la contradicción de clases, en donde el proletariado ante la desposesión de los medios de producción, había desarrollado otros mecanismos y recursos que le facilitaban la acción colectiva. Entre estos se hace énfasis en la conciencia de clases y el papel de los sindicatos.

Posteriormente Lenin daría un paso más para pensar las condiciones objetivas necesarias para los procesos revolucionarios. Para esto analiza como en la experiencia de las organizaciones obreras estaban actuando bajo la premisa de sus intereses sindicales, por lo que propone la necesidad de una vanguardia (partido) que permita la organización del proletariado frente a un Estado represivo (Tarrow, 2012).

Más adelante Gramsci, a su vez, también va un paso más, en este caso del leninismo. Entiende que la vanguardia propuesta por Lenin no es suficiente y considera necesario el desarrollo de una conciencia obrera y propone como tarea la creación una cultura de clase.

Con esto, desde el partido como vanguardia es necesario construir un bloque histórico con los cuadros de intelectuales orgánicos como complemento de los primeros (Tarrow, 2012)⁷.

Alimentado con estas discusiones teóricas previas, las Ciencias Sociales buscaron indagar nuevas formas de comprender la complejidad de los movimientos sociales históricos y de aquellos que estaban emergiendo. De forma paralela fueron desarrollándose 3 enfoques que posteriormente tendrían un espacio de síntesis: a) Enfoque de Oportunidades Políticas; b) Enfoque de Estructuras de Movilización; c) Enfoque de Procesos Enmarcadores (McAdam, McCarthy y Zald, 1999).

El enfoque de oportunidades políticas concentró su interés en la forma de las interacciones entre la política institucionalizada y los movimientos sociales, partiendo de las diferencias estructurales en los que se desenvuelven estos (Tarrow, 1999). Por otro lado, el enfoque de Estructuras de Movilización pone su énfasis en canales colectivos, tanto formales como informales mediante los cuales las personas se implican en acciones colectivas (McCarthy, 1999). Por último, el enfoque de Procesos Enmarcadores que aborda los elementos culturales que intervienen en los procesos de acción colectiva, es decir, los significados compartidos y conceptos utilizados por las personas para describir las situaciones en que se ven agraviadas y que tiene un impacto en la decisión de vincularse en la acción colectiva (Zald, 1999).

La propuesta teórica de Tarrow (2012) se alimentaría de elementos de los antecesores señalados, para entender la transformación que se ha venido dando del sujeto tradicional de los movimientos sociales. Con esto, se plantea la pregunta sobre si los movimientos sociales serán absorbidos por la política institucional tal y como sucedió con diversas agrupaciones en el siglo XIX. Plantea que el futuro de los movimientos sociales y sus formas de organización y repertorios, dependerá de su relación con el Estado, el capitalismo y los sistemas internacionales.

En el escenario sobre el cual se discute dicha transformación de los movimientos sociales, Tarrow (2012) sostiene que la acción colectiva se da en el marco de las oportunidades políticas para la movilización de determinados actores, a través de unos repertorios conocidos o bien, de innovaciones a estos. Dichas acciones, explica Tarrow,

⁷ Para una mayor profundidad sobre el tema revisar el texto de Ernesto Laclau (1985) “*Tesis acerca de la forma hegemónica de la política*”.

pueden variar en sus formas, de duración en el tiempo, y sus vías institucionalizadas o subversivas. La acción, plantea el autor, se convierte en contenciosa justamente cuando el actor político carece de recursos para un acceso institucional que tramite su demanda. Sin embargo, me parece importante subrayar que Tarrow menciona que las acciones contenciosas no son el único mecanismo utilizado para hacer frente a otros actores con mayor cantidad de recursos, y pone de ejemplo al Estado. Menciona que los actores políticos también levantan organizaciones, mueven electorado y construyen ideologías e identidades colectivas.

Ahora bien, pese a la discusión anterior, Tarrow (2012) centra su análisis en la acción contenciosa, pensándola como una oportunidad de las organizaciones en el marco de una historia en dónde las interacciones de estos actores políticos con el Estado, ha estado marcada como una serie de estrategias y contraestrategias por parte de ambos sectores. Para plantear lo anterior entiende que dicha relación adversarial entre lo que él denomina “gente común” y las autoridades y/o élites, está enmarcada en condiciones históricas, culturales y de poder específicas de cada sociedad.

La literatura clásica sobre los Movimientos Sociales sigue siendo uno de los referentes para pensar la realidad social en el marco de disputas y reclamos de actores de la sociedad civil frente a escenarios de reformas institucionales. Esta literatura concentra en entender las motivaciones de los actores, la configuración de estos y sus repertorios de acción, particularmente dando un lugar relevante a la clase obrera y al papel histórico de los sindicatos. Sin embargo, pese a que autores como Tarrow (2012) reconocen las diversas posibilidades de la relación actores sociales- Estado y de quien se rescata el concepto de repertorios de acción colectiva, este prácticamente se ha centrado en lo contencioso, quedando en el margen y sin contemplar las posibles líneas de cooperación entre estas partes.

Continuando con el recorrido, más recientemente, a partir de la década de los noventas, una vez que se abordaron los alcances de las oportunidades de los procesos de transiciones a la democracia en América Latina, las Ciencias Sociales concentraron el foco de investigación en el análisis de las relaciones de los movimientos Sociales y su pluralidad de actores, repertorios y procesos (Rossi & von Bülow, 2016). De esta manera se ha posibilitado romper el marco de estudio de los repertorios contenciosos, ya mencionados, ampliando el campo de estudio hacia la complejidad de las relaciones entre las OSC y los Estados nacionales.

Uno de los escenarios más estudiados ha sido el brasileño, en el cual se han abordado las relaciones socio estatales en un periodo amplio que va desde inicios de la segunda mitad del siglo XX, periodo caracterizado por un Estado autoritario, pasando por una transición hacia la democracia con una nueva constitución en 1988, hasta el giro a la izquierda con los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) y sus innovaciones democráticas participativas.

En este escenario, Dowbor (2012) centra su interés en cómo se han dado las acciones de actores políticos dentro del ámbito institucional, lo cual ha sido un rasgo particular de la relación Sociedad Civil- Estado que la literatura clásica de los movimientos sociales ha dejado de lado. La autora parte de que estas acciones pueden generar una movilización del Estado de acuerdo a la agenda de los movimientos sociales a través del uso de instrumentos de presión como la protesta social que cumple con la función contenciosa y a la vez, reconfigura una identidad de representación política. Sin embargo, Dowbor plantea que la ausencia de estos actos de protesta no elimina la posibilidad de reconfiguración de las organizaciones en los movimientos y rescata las formas en que el Movimiento por la Reforma Sanitaria desarrolló sus acciones a lo largo de más de 30 años.

Es así como Dowbor (2012) examina las acciones del Movimiento por la Reforma Sanitaria de Brasil dentro de los espacios institucionales en un periodo entre 1974 y 2006, durante el cual, además, se da la aprobación del Sistema Universal de Salud en 1988. Parte del supuesto de que los actores de los movimientos sociales buscan abandonar su situación de contingencia a través de la estabilización en el marco de las instituciones políticas.

La autora plantea que la teoría clásica de los movimientos sociales no consigue dar cuenta del fenómeno abordado, argumentando que esta divide el problema de estudio en dos: por un lado, las acciones contenciosas y por otro la política pública (Dowbor, 2012). Lo anterior significó una oportunidad para ampliar el concepto repertorios de acción, tal que incluyese dentro de su espectro tanto a las acciones contenciosas como aquellas que se dan por las vías institucionales.

Dowbor (2012) encuentra cómo el Movimiento por la Reforma Sanitaria varió sus repertorios de acción abriendo espacio a las vías institucionales, convencionales y no convencionales, en los cuales innovaron dentro de los espacios estatales a través de cargos públicos, el ejercicio de accountability horizontal y acciones en los sectores de políticas

públicas, buscando la institucionalización de sus demandas. Resulta importante señalar, tal y como lo indica Dowbor, que dichas prácticas no estuvieron al margen de polémicas dentro del mismo movimiento, lo cual derivó debates a lo interno sobre las vías por las cuáles desarrollar sus acciones para incidir en la política pública.

En el mismo escenario que Dowbor, Serafim, (2013) analiza la relación del gobierno federal brasileño con la sociedad civil a través del Ministerio de las Ciudades y su relación con el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNUR), todo esto en el marco de los dos mandatos de Luis Inácio Lula Da Silva del Partido de los Trabajadores, siendo que, durante el primer año de su primer mandato, se creó dicho ministerio. La autora intenta dar cuenta de los factores que influyen la incorporación de agendas y alternativas propuestas por la sociedad civil, en políticas públicas sobre desarrollo urbano.

Serafim (2013) busca entender de manera amplia las interacciones de los actores de la sociedad civil con el gobierno en el marco institucional del ministerio y su construcción cotidiana, en sus diversas posibles formas tanto en los espacios formales tales como los instrumentos participativos, así como los informales dentro de los cuales se encontraron relaciones personales de los involucrados, asesorías, entre otros. Parte del supuesto de que los cuadros técnicos del FNUR, tuvieron un peso particular para la inclusión de la participación en los espacios en los que se buscó implementar la política urbana, reconociendo así la heterogeneidad en la composición del estado brasileño durante el periodo de estudio.

La autora sitúa como en el contexto de los mandatos de Lula, pese a que se dio una apertura del Estado a la sociedad civil, no existió una política de gobierno clara en torno a la participación civil. Sin embargo, en distintos ámbitos institucionales, particularmente los ministerios recién creados, la presencia de múltiples actores sociales dentro de las instituciones del Estado con posturas que apoyaban la inclusión de la participación civil, derivaron en espacios de diálogo entre ambos sectores. La presencia de los actores políticos y sociales a lo interno de las instituciones del Estado a la vez significó la posibilidad de que los movimientos sociales canalizaran sus demandas y agendas por las vías internas.

Es importante considerar que en sí mismo, el Ministerio de las Ciudades, si bien fue creado durante el primer gobierno de Lula, este fue el resultado de una la lucha por la estructuración urbana dada por actores sociales en articulación con el PT.

Dentro de sus hallazgos, Serafím (2013) encuentra una diferencia en las formas de relación entre la sociedad civil y el Estado brasilero en ambos gobiernos de Lula, marcado el primero por una mayor apertura a la participación de los sectores del movimiento urbano explicado por la incorporación de cuadros técnicos del FNRU al Ministerio de Ciudades que a su vez ampliaron el uso de instrumentos participativos y de gestión conjunta. Situación diferente surgió en el segundo periodo en donde, con el proceso de institucionalización, muchos de los cuadros técnicos se fueron retirando paulatinamente del ministerio dando paso a una relación denominada más “gubernista” cambiando la dinámica de la utilización de los espacios participativos.

De manera concordante a lo discutido en las dos investigaciones previamente reseñadas, Abers, Serafím y Tatagiba (2014) plantean que en el marco de los primeros gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil, específicamente bajo el mandato de Lula, se dio experimentación dentro del espacio institucional, abriendo el abanico de las relaciones estado-sociedad civil a partir de la presencia en cargos públicos de personas que provenían y conservaban agendas de determinados movimientos sociales (urbanista, agrario y sobre seguridad pública). Además de los repertorios contenciosos de dichos sectores, se abrió espacio para nuevas formas de interacción en el marco de la comunicación, negociación y cooperación. Las autoras sostienen que dichas formas de innovar en las relaciones Estado-sociedad civil en el caso brasilero, se deben a la apertura que tuvieron los primeros gobiernos del PT para que militantes de los movimientos ocuparan cargos estratégicos en la institucionalidad pública que a su vez derivó en alianzas entre ambos sectores.

Para dar cuenta de esta innovación en las relaciones entre estos sectores, Abers, Serafím y Tatagiba (2014) también buscan una ampliación del sentido contencioso del concepto de repertorio tal y como se ha venido trabajando en la literatura considera clásica sobre los movimientos sociales. Con esto buscan dar cuenta de la complejidad del Estado en su vínculo con la sociedad civil, sus repertorios de interacción.

En su estudio exploratorio en el 2010 en los sectores urbanista, agrario y sobre seguridad pública Abers, Serafím y Tatagiba (2014), parten de entender que los repertorios de los movimientos sociales no son estáticos y se adaptan a las circunstancias históricas en que se encuentran. Con esto, apuntan qué dentro de los repertorios de interacción en el periodo de tiempo estudiado se dan las siguientes formas: a) protestas y acciones directas; b)

participación institucionalizada a través de 3 variantes como lo fueron los presupuestos participativos, concejos de políticas públicas y conferencias; c) política de proximidad que hace referencias a los contactos personales en ambos sectores o lobby; y d) ocupación de cargos en la burocracia.

Con esta reconceptualización a partir de los hallazgos empíricos, Abers, Serafim y Tatagiba (2014), dan cuenta de cómo en el escenario brasileño de los gobiernos de Lula, la relación Estado-sociedad civil se vio influida en primera instancia, la migración de activistas y simpatizantes de los distintos movimientos sociales a instancias institucionales, como lo fueron distintos Ministerios, y en segundo lugar, por la transformación de los repertorios de acción de estos movimientos que les permitieron adaptarse a las nuevas circunstancias.

Continuando la revisión del contexto brasileño y ampliando la discusión de la relación entre Estado-sociedad, Dagnino (2004) plantea una serie de interrogantes para pensar la participación en el marco de nuevas formas de participación política democrática en Brasil a partir de la constitución política de 1988. La autora convoca a prestar atención de cómo el proyecto neoliberal podría tener una confluencia perversa y por lo tanto una cooptación, de la llamada nueva ciudadanía que fue construida en una larga trayectoria por la lucha de los distintos movimientos sociales, en donde justamente la confluencia se da en la noción de una participación activa y propositiva de la sociedad civil. Esto podría derivar en la transferencia a la sociedad civil de las responsabilidades del Estado.

Dagnino (2004) plantea entonces la importancia darle peso explicativo a la noción de proyecto político, analizando las propuestas en disputa de los diversos sectores, tanto de los gobiernos en el marco de las instituciones del Estado, como los movimientos sociales. Esto contribuye, sostiene Dagnino, a que se pueda superar la visión homogeneizadora del Estado y sus distintas formas de dar sentido a las relaciones con la sociedad civil.

Ahora bien, saliendo del escenario brasileño, en Argentina, Mauro y Rossi (2011) analizan la relaciones e interacción entre los Movimientos Sociales y el Estado en el marco de los gobiernos de Kirchner y Fernández, entre los años 2003 y 2011, periodo que estuvo antecedido por un ciclo de protestas entre los años 2001-2002, y donde las agrupaciones piqueteras tuvieron un rol protagónico.

En este caso, los autores buscaron abordar las formas en que el Estado se relacionó con los movimientos sociales, yendo desde la incorporación, la desmovilización, la

cooptación hasta la confrontación, dependiendo del origen y posiciones de dichos movimientos, compuestos por agrupaciones heterogéneas. Para esto el Estado partió de entender dicha heterogeneidad y aplicar diversas estrategias según cada proceso.

Entre las estrategias de relación buscadas por el kirchnerismo, se generaron procesos de diálogo con las principales agrupaciones piqueteras, que derivaron en la incorporación, cooptación y/o desmovilización de las estrategias contenciosas de dichas agrupaciones. La principal acción que engloba estos procesos fue el intento por consolidar una coalición que a la vez permitiera a personas provenientes de movimientos piqueteros ocupar cargos ejecutivos a nivel nacional, provincial y municipal. Sin embargo, pese a los puestos estratégicos para los piqueteros, en los procesos de toma de decisiones, estos actores se vieron relegados a un segundo plano. No obstante, para el gobierno de Néstor Kirchner, esto marcó el inicio de la construcción de una base territorial para el Partido Justicialista.

Por otro lado, dentro de los alcances de esta incorporación de los movimientos sociales a dicha coalición, a su vez, logró posicionar diversas demandas en la agenda del gobierno, impulsando proyectos a nivel legislativo determinados proyectos a nivel nacional, también influenciando aspectos de la política exterior y estimulando la convocatoria a la implementación de innovaciones democráticas como los plebiscitos.

Con la propuesta de análisis de Mauro y Rossi (2011) resulta de utilidad resaltar las formas en que el Estado buscó relacionarse con dichos movimientos sociales incorporándolas en la coalición mencionada anteriormente. Sin embargo, habría que problematizar la forma en que los autores homologan la incorporación y la cooptación por de los movimientos sociales por el Estado, ya que parece establecer en dicho vínculo a estos actores como pasivos de las acciones, en este caso, del kirchnerismo.

Uno de los señalamientos de Mauro y Rossi (2011) es sobre la heterogeneidad de las organizaciones que componen los movimientos sociales. De igual manera lo señala Martos (2019) observando como en el marco del agotamiento del giro a la izquierda en América del Sur, particularmente en Brasil y Argentina, estas organizaciones han buscado replantearse las formas de interacción con el Estado.

Es importante rescatar la noción que plantea Martos (2019) sobre las formas en que se relacionan los actores sociales y los actores estatales. Menciona que estos son contingentes y constituyentes entre sí, en el marco de un proceso histórico en el cual se han acumulado

una serie de formas de interacción. Además, entiende que en este proceso el Estado no es un ente estático, sino que por el contrario actúa según el régimen político en el que se encuentra.

Bajo estas premisas, Martos (2019) entiende la heterogeneidad de las expresiones organizativas de base las cuales se enmarcan a través de diversas estructuras, niveles de participación y proyectos políticos que convergen en una interpelación al Estado que busca recursos y/o reconocimiento por parte de este último. Dentro de las estructuras organizativas y en el marco de convergencia de proyectos políticos, Martos (2019) señala la importancia de la noción de redes de movimientos sociales, las cuales permiten analizar los niveles de asociativismo local, las formas de articulación inter organizacional y las movilizaciones en la esfera pública. Estos elementos, dice el autor, permiten entender las interacciones entre grupos tan diversos como, por ejemplo, los movimientos sociales, la iglesia y el Estado.

Pero justamente es de interés para esta investigación rescatar que, en esta relación entre los diversos actores políticos, se encuentran y agudizan tensiones en las estructuras de organización lo cual puede llegar a significar limitaciones en su capacidad organizativa e influencia en el Estado. Con esto Martos (2019) enumera una serie de posibles conflictos: a) a) competencia por la representación entre entidades; b) agotamiento del proceso participativo; c) desfinanciamiento de la política (de participación).

Escenarios como los anteriores, reflejan la complejidad de las relaciones entre organizaciones y con el Estado. A esta forma de interacción de los movimientos sociales con el Estado, se le han planteado críticas, particularmente a las alianzas con el Estado e Iglesia, como lo hacen por ejemplo grupos desde la izquierda trotskista en Argentina. Sin embargo, en este caso es de interés denotar la posición crítica hacia los sindicatos en la competencia por los espacios de representación y como nodos articuladores de las organizaciones. La postura se sostiene en una desconfianza hacia algunas tendencias sindicales a lo interno y hacia lo externo con las vertientes más tradicionales del sindicalismo (Martos, 2019) que se han posicionado como representantes a la cabeza de los movimientos sociales.

Particularmente es importante puntualizar las tensiones surgidas en el marco de la competencia por representación, en donde existe una posición crítica hacia los sindicatos como intermediadores y estructurantes organizativos.

Por su parte, revisa la noción de autonomía de los movimientos sociales en su relación con el Estado y, también desde una perspectiva relacional entienden la autonomía como una

categoría práctica de los actores. Van más allá de establecer como determinista dicha noción y apuntan a una co-determinación entre el Estado y la sociedad civil, en donde en el marco de las interacciones entre Sociedad y Estado se dan procesos de interdependencia en donde no siempre coinciden los objetivos de ambos sectores. Esta propuesta de interdependencia y co-determinación nos sirve para tratar de expandir el término a la relación no solo de las organizaciones con el Estado, sino también entre estas mismas quienes conforman los movimientos sociales y así problematizar los espacios de interacción de las organizaciones de base comunitaria con, por ejemplo, los sindicatos.

Una vez revisado el anterior marco de experiencia de relaciones socio-estatales abordadas en ambos escenarios suramericanos, surge como interés la noción de las formas de intermediación surgidas en estos procesos políticos. Gurza Lavalle y von Bülow (2016) en su análisis de las formas de interacción entre los Estados y los movimientos sociales, rescatan el papel de intermediación que han cumplido diversas agrupaciones en el marco de estos actores colectivos. Destacan cómo previamente, se han abordado la institucionalización de intermediadores como una forma de mejorar la efectividad de los procesos y canalización de las demandas ante las autoridades estatales. Estas organizaciones, como unidades o nodos, recogen, organizan y coordinan una serie de actores políticos que bajo un movimiento persiguen intereses en común a través de una capacidad formal para gestionar y movilizar recursos.

Es importante destacar que los roles de los grupos intermediarios no son estáticos, sino que se ubican en un abanico de repertorios que van desde la coordinación de iniciativas conjuntas, negociaciones internas, hasta las estrategias hacia lo externo, como exponer las demandas de los miembros de las agrupaciones que aglutinan.

Esta noción de grupos intermediarios invita a problematizar la relación entre las OSC y el Estado, en donde emergen actores políticos con la capacidad de movilizar recursos surtiendo un efecto de bisagra, para ir más allá desde los repertorios contenciosos. Lejos de utilizar la nomenclatura propuesta por el autor y la autora para los casos brasileros y mexicanos, las agrupaciones como unidades o nodos de articulación, permiten ver los niveles de intermediación y cuestionar si el grado de institucionalización ha logrado a) satisfacer la canalización de las disputas políticas entre diversos actores con el Estado; b) concentración en repertorios contenciosos; o bien, c) desmovilización de las OSC.

De igual manera, una vez revisada la nueva literatura de los movimientos sociales las investigaciones que han abordado la relación de cooperación entre Sociedad Civil- Estado denotan que dicho encuentro no es unidireccional, sino que en este intervienen varios actores, entre ellos es importante rescatar el papel de los sindicatos como núcleos de articulación de estas relaciones. Sin embargo, dichos acercamientos no necesariamente remiten a procesos de cooptación, infiriendo que, tal como menciona Dowbor (2012) y Serafim (2013), la literatura clásica de los Movimientos Sociales, concentrada en lo contencioso, queda en ocasiones corta para dar cuenta de la relación mencionada anteriormente. De esto resulta la importancia de buscar la ampliación del concepto de repertorio de acción hacia uno que dé cuenta de la heterogeneidad de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil.

Continuando con el tercer paso de la revisión del estado de la literatura sobre el tema, las formas en que se ha estudiado la relación planteada en el escenario costarricense no distan mucho de la situación en la literatura clásica. Nos encontramos con un escenario en donde la construcción de un discurso democrático, con el cual se ha caracterizado a las personas costarricenses, ha generado la noción de que el lugar por el que se tramitan las disputas busque ser institucional y la vía de la protesta emerja como opción cuando los grupos no cuentan con los recursos para acceder a las vías formales (Álvarez, 2010). Se pueden encontrar ejemplos sobre cómo el Estado y los movimientos sociales han buscado puntos de encuentro para dar solución a las demandas de estos últimos, particularmente frente a políticas de reformas institucionales, como lo fue el caso de la comisión mixta para la revisión de la propuesta de reforma energética conocida como el Combo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) (Carazo, 2001; Gangas & Retana, 2006; Mora, 2009)⁸.

Pese a lo anterior, existe un cuerpo de literatura sistemática que se ha concentrado en las acciones contenciosas de diversos actores sociales como forma de presión a las élites en la toma de decisiones que derivan en las reformas institucionales del Estado costarricense.

⁸ El denominado *Combo del ICE* fue un proyecto de ley durante del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) en el cual se planteaba una reforma del sector eléctrico de dominio estatal apostatando a una apertura del mercado concentrado en el monopolio de la institución. Ante esto en el año 2000 surgen una serie de protestas de gran escala a nivel nacional que duraron 3 semanas y resultaron en la eliminación del proyecto de la corriente legislativa. Con la presión de los diversos grupos sociales y sindicales, el gobierno se vio obligado a convocar una Comisión Mixta en la Asamblea Legislativa que derivó en buscar opciones de acuerdo entre los diferentes sectores (Carazo, 2001). Sin embargo, existen revisiones críticas del alcance de dicha comisión en cuanto a una serie de dificultades que surgieron en dicho espacio inédito: irregularidades en su composición, falta claridad en sus objetivos, imposibilidad de voto por parte de los representantes de los sectores sociales. Además, se plantea que dicha comisión diseminó el conflicto sin que se llegara a tomar acuerdos vinculantes (Mora, 2009).

Ejemplo de esto es la caracterización realiza Menjívar (2004) sobre los conflictos sociales en Costa Rica hacia finales del siglo XX destacando el papel contencioso de las acciones. Hace un repaso por conflictos derivados de la reforma al sistema de pensiones del Magisterio Nacional en 1995 y del Combo del ICE en el 2000.

Tras su análisis, Menjívar (2004) sostiene que los catalizadores de las acciones colectivas son reformas estructurales que han propuesto un cambio sustantivo de las reglas en las que venía operando la institucionalidad del país, por ejemplo, las propuestas de cierre de instituciones, o bien el cambio en las dinámicas de monopolio de servicios por parte del Estado. En los casos estudiados por el autor, se propone el paso de acciones colectivas sectoriales hacia una confrontación de grandes conglomerados sociales heterogéneos, con lo cual observa como un grupo amplio y diverso de actores políticos como estudiantiles, ecologistas, partidos políticos, grupos religiosos, acuerparon un centro articulador como lo fueron los sindicatos.

En la misma línea de los estudios sobre el carácter contencioso de los repertorios de acción, se encuentra la investigación de Mora (2016) la cual planteó analizar las transformaciones en las formas de hacer política en Costa Rica a partir de una serie de eventos concatenados que desde el año 1995 marcan una forma particular en la disputa de diversos sectores, enfrentados en torno a las instituciones del Estado, su funcionamiento, autonomía y defensa, que a la vez se han conformado espacios de encuentro e intermediación como forma de contener la protesta social. La autora analiza la huelga del Magisterio Nacional en 1995⁹, las protestas contra el denominado Combo del ICE, las protestas contra el monopolio de la Revisión Técnica Vehicular por una empresa española, y las protestas y organización contra el Tratado de Libre Comercio¹⁰.

Mora (2016) plantea que estos eventos representan rupturas históricas con las formas de pensar la relación de las diversas organizaciones con el Estado, abriendo el panorama a una tensión existente entre la forma institucionalizada de hacer política y lo que denomina como *política de la calle*, desprendiéndose de dicha tensión la pregunta de si es posible establecer una relación entre estas dos formas de hacer política sin derivar en la

⁹ Acción como enfrentamiento a la reforma al sistema de pensiones de educadores y educadoras (Mora, 2016).

¹⁰ Organización y movilización para el referéndum del 7 de octubre de 2007 que decidió la inserción de Costa Rica al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Caribe. En esta organización surge “El Movimiento del No” (Mora, 2016).

institucionalización de los proyectos del movimiento social. Es decir, entendiendo que dicho proceso no es deseado por las organizaciones primando de tal la política contenciosa.

La autora en su análisis ubica una serie de procesos histórico políticos que marcaron la relación del Estado-movimientos sociales en dichos conflictos y los clasifica en: a) mitos sobre la democracia costarricense, en los cuales destaca la improcedencia de la protesta social en un escenario de consenso para la resolución de los problemas políticos; b) distinción entre actores políticos democráticos y clasistas o antidemocráticos; c) clientelismo como forma de control político; d) jerarquías de iglesia católica y protestantes como neutralizadoras de los conflictos; e) limitaciones políticas del alcance de las demandas planteadas por los actores incapaces de enfrentar las causas estructurales de las problemáticas, generando a la vez fragmentación de los movimientos.

De su revisión de los conflictos señalados se desprenden cinco visiones, que representan tensiones entre sí, de lo que debe ser el Estado, por parte de los actores políticos. Importante destacar las formas de entender el Estado en el marco de la disputa. Estos son a) Estado paternalista en la cual se reclama una mayor presencia de este, buscando la satisfacción de las necesidades materiales; b) Estado como garante de derechos, de manera particular los laborales para aquellos sectores de la población a los que históricamente han sido negados; c) Estado como propiciador-regulador de conflicto, lo cual se refleja en la conflictividad ambiental en las zonas periféricas del país en donde se encuentran tensiones entre las sociedad civil, empresas de explotación turística y de recursos naturales con venia del Estado; d) Estado como lugar de apertura política, en donde se pueden llegar a consensos sobre el futuro del país, espacio en el cual los representantes públicos toman en cuenta las propuestas de los distintos actores políticos; e) el Estado mínimo, perspectiva de las élites, en donde la presencia estatal debe ser acotada ante la demanda de las política de la calle.

La autora concluye que ha existido una creciente estigmatización de la política contenciosa que ella denomina *de la calle*, que a su vez ha estado marcada por una lucha por su autonomía frente a la forma institucionalizada de la política costarricense, ante la cual los Movimientos Sociales se encuentran en una situación de desventaja, como se evidenció en el marco del referéndum por el TLC.

De manera particular, lo desarrollado por Mora (2016) es de interés para esta investigación en tanto señala una serie de conflictos que se transitaron primero por actos

contenciosos de los actores políticos de la calle, como los denomina la autora, pero que luego pasaron a espacios de encuentro con el Estado derivando de alguna manera en la institucionalización del conflicto, lo cual, a su vez, dejó la impresión en las personas participantes de que no fueron satisfechas sus demandas. Sin embargo, ante este escenario surge la interrogante de qué detuvo a dichos actores de otras acciones contenciosas, por ejemplo.

Por otra parte, en el escenario costarricense se encuentran una serie de investigaciones ligadas al proyecto sobre protestas del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (Alvarado-Alcázar, 2016) en el cual se ha dado seguimiento a los repertorios contenciosos de los distintos actores políticos del país. Se han abordado temas sobre la criminalización de la protesta (Alvarado-Alcázar, 2020a, 2020b), conflictos por distribución de tierras, producción agrícola, relación capital-trabajo, y medio ambiente y recursos naturales (Alvarado-Alcázar, Martínez, Fernández, 2020)

Sin embargo, uno de los estudios destaca de manera particular para los intereses de la presente investigación, este es el de (Alvarado & Martínez, 2019) quienes abordan el monitoreo sistemático de la protesta durante el gobierno de Luis Guillermo Solís entre el 2014 y 2018¹¹. En su estudio, él y la autora encuentran una tendencia decreciente en la protesta social y una predominancia de los repertorios institucionalizados¹² por parte de los diversos actores sociales. Encuentran que durante el primer gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) se dio una tendencia mixta en el carácter de las acciones de protesta: 45% no-institucional y 54,5% institucional. En esta dinámica, pese a la existencia de otros actores, quienes tienen mayor predominancia son los sindicatos. Alvarado y Martínez sostienen que dicha predominancia se debe a la cantidad de recursos políticos con los que cuenta este sector

¹¹ Fue el primer gobierno del Partido Acción Ciudadana, que rompe con la dinámica de bipartidismo que venía dándose desde la década de los años de 1970.

¹² Alvarado y Martínez hacen una diferenciación entre repertorios de acción institucionalizados y los no-institucionalizados: “los repertorios institucionales se han definido como formatos de acción que transcurren en espacios y mecanismos institucionales y formales, por lo que se entiende que este tipo de repertorio no necesariamente ocurre en el espacio público y su capacidad de transgresión e impacto inmediato es reducido, ya que recurren a las dinámicas e instancias formales del sistema político para procesar las demandas de los actores colectivos. En el caso de los repertorios no-institucionales estos son lo que la teoría típicamente define como contenciosos, en el espacio público, popularmente nombrado como la calle (Alvarado y Martínez, 2019, p.40).

a diferencia de otros actores, tales como “los vecinos”¹³ que ante la carencia de recursos políticos tienen que recurrir a acciones de carácter contencioso para tramitar sus demandas.

Por último, Alvarado y Martínez (2019) argumentan que dicha dinámica que transitó de una predominancia no-institucional en la acción colectiva a una institucional, al menos por parte de los sindicatos, se debe a la oportunidad política que significó apertura del gobierno de Luis Guillermo Solís para tramitar las demandas de los actores demandantes.

A manera de síntesis, la literatura costarricense sobre las acciones colectivas y los movimientos sociales, se centran en la protesta, es decir, en su carácter contencioso. Además, pese a que se habla de una heterogeneidad de los actores que componen los Movimientos Sociales, es indudable el peso que se pone en los sindicatos como supuestos nodos de articulación de las agendas políticas de estos. Queda pendiente abordar la relación de los otros actores sociales, no gremiales entre sí en el seno de los movimientos, y de particular interés para esta investigación, en su vínculo con el Estado.

Por último, como paso final de esta revisión, se encuentran los de los trabajos que abordan la situación de la Caja Costarricense de Seguro Social y los movimientos sociales y las OSC que se enmarcan en la defensa de la institución. Es importante señalar que se encuentran pocos estudios sistemáticos, en donde el caso de la investigación de Mora (2019) es uno de estos. La autora aborda los pronunciamientos de dos sindicatos ante el escenario de crisis financiera señalados por la OPS y otras instancias nacionales en una serie de informes¹⁴. Estas dos organizaciones gremiales fueron: Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA) y del Sindicato de Profesionales de Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines (SIPROCIMECA). Mora (2019) sostiene que dichos pronunciamientos giran alrededor de 6 ejes temáticos: a) atención de la crisis de la CCSS; b) cobrar montos adeudados con la CCSS; c) defensa del presupuesto; d) no privatizar los servicios de salud; e) acciones para atender la corrupción.

¹³ Agrupaciones vecinales de alcance local (Alvarado & Martínez, 2019; Alvarado-Alcázar, 2016).

¹⁴ Los informes presentados fueron (Mora, 2019): Informe sobre el Estado de la Situación Financiera del Seguro Social de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de la Organización Panamericana de la Salud (2011); Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS (Informe de Notables, 2011); Informe especial Caja Costarricense de Seguro Social de la Defensoría de los Habitantes (2011); Restitución del Pacto Social Costarricense de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa (2011).

Las demandas planteadas por estos sindicatos y que Mora categoriza en estos ejes, fueron planteados ante instancias estatales como el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Trabajo, Comisiones especiales de la Asamblea Legislativa, Ministerio Público, entre otras. Sin embargo, no se señalan procedimientos ni instancias institucionales a lo interno de la CCSS. Tampoco se señala el alcance de las acciones de los sindicatos analizados por Mora (2019). De igual manera, quedan excluidas otros actores políticos vinculados con la problemática presentada por la institución o bien, en su interlocución con dichos sindicatos.

Por otro lado, existe un cuerpo de estudios que vienen señalando la situación crítica del sistema de salud social en Costa Rica. Dentro de estos se señala que, desde la década de los años de 1990, las dirigencias de la institución y en relación con los gobiernos de turno, ha empujado a un viraje de los objetivos por los que dicho sistema fue creado apuntando a una privatización de los servicios (Castillo, 2000).

De manera concordante, Martínez (1999) señala que las transformaciones en el sector salud costarricense se remonta a los Programas de Ajuste Estructural (PAES). La autora aborda dos intentos reformistas dentro de la CCSS, los cuales se dieron en la década entre 1988 y 1998 y analiza el impacto que sobre estos tuvieron el comportamiento de los partidos políticos, de las agencias financieras internacionales y los actores sectoriales, bajo la premisa que debían gestarse transformaciones institucionales para el mejor rendimiento financiero de los servicios públicos de salud. En un primer momento se buscaba la privatización de los servicios de salud pública y en el segundo momento la inserción de lógicas de competencia de mercado dentro de la institucionalidad pública.

En dicho escenario analizado por Martínez (1999), pone de manifiesta las tensiones entre diferentes sectores en los países de América Latina a la hora de formación de políticas en contextos particulares de reformas institucionales. La investigadora sostiene, tras una serie de entrevistas a autoridades políticas y técnicas entre 1994 y 1996, que tanto el posicionamiento político ideológico de los partidos, como la presión de las agencias financieras internacionales y la participación de los cuadros técnico burocráticos, no explican la forma en que se desarrollaron las reformas. Añade cómo la participación de las élites al menos en el sector salud, bajo la amenaza de perder legitimidad, optaron por formas de reestructurar la CCSS para una optimización financiera que no precisamente apuntaron a los estándares internacionales de privatización de la salud pública.

En el estudio de Martínez (1999) no muestra el escenario político de participación de OSC que en el momento estuvieron posicionando una agenda particular para el modelo de la CCSS (Cabrera, 2021, comunicación personal) como lo fueron el sindicato Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) y otras organizaciones de base comunitaria.

A manera de cierre, a nivel particular del escenario de la CCSS, como institucionalidad de la salud en Costa Rica, no existen estudios sistemáticos que aborden cómo los distintos actores políticos, distintos a los sindicatos, se han relacionado con el Estado en busca de influir en la toma de decisiones sobre la política pública en relación a esta institución.

En el próximo apartado del capítulo, se desarrollan e hilvanan los conceptos que forman parte de la herramienta analítica para la lectura del material empírico recolectado para dar respuesta a la pregunta de investigación.

1.3 OSC en su relación con el Estado: espacio amplio de disputa (Marco analítico)

Como se puede apreciar en el apartado anterior, el escenario académico costarricense estudiado, es congruente con el desarrollo de la literatura en otras latitudes. En estos otros espacios han surgido textos seminales para entender la forma en que se organizan los movimientos sociales y las organizaciones que las integran, y su relación con otros actores políticos como las élites, gobiernos y partidos. De nuevo, de manera consecuente, como ya he señalado, la mirada ha estado sostenida en la protesta y acciones directas de carácter contencioso llevadas a cabo por actores políticos y sociales de alta visibilidad, con una predominancia de los sindicatos.

Esa misma literatura reseñada, ha dado cuenta de la heterogeneidad de las organizaciones que integran los movimientos sociales, por lo que surge la pregunta por el papel de las OSC de base comunitaria en la arena de la disputa política costarricense. Como he argumentado, en la lectura del valioso trabajo de académicas y académicos costarricenses parece que este papel se ve relegado en orbitar las agendas y acciones de estos actores fuertes, de alta organización y visibilidad como lo son los sindicatos. Esto se puede explicar por la

forma en que se han construido los datos de los eventos de protestas¹⁵. En la información del Proyecto de Protestas de la IIS-UCR, quienes dan seguimiento a este tipo de acciones de manera diaria en el país, particularmente en sus cronologías, se puede evidenciar cómo en la recolección de la prensa se da peso y se enuncia con su nombre a los sindicatos y sus acciones. Por el contrario, cuando las acciones son realizadas por agrupaciones no formales, de base, en muchos casos, son nombrados como “agrupación de vecinos”, descolocando y subregistrando la visibilidad de este tipo de organización en la arena nacional.

Inserta en esta dinámica, el problema de la salud pública, la seguridad social y la CCSS, en los escasos estudios sistemáticos sobre el tema de la relación sociedad-Estado, aparecen los sindicatos en centro. Pero puntualmente en este caso, ¿en dónde se encuentran las OSC? Parece que su papel va más allá de orbitar a los sindicatos. La emergencia y sostenimiento en el tiempo de organizaciones como FRENASS y MSSP plantea la necesidad de una revisión de lo estudiado hasta el momento o bien, las omisiones en torno a esta relación. A partir de esto propongo los siguientes argumentos para dar respuesta a la interrogante de investigación:

- a) Existe una estructura amplia de organización en la cual se encuentra la heterogeneidad de actores políticos y sociales (OSC, sindicatos, partidos políticos, agrupaciones universitarias, iglesias y sus colectivos, trabajadores no sindicalizados), quienes se aglutinan bajo un mismo proyecto político de democratización y defensa de la salud pública, la seguridad social y la CCSS.
- b) Las fronteras entre las organizaciones de la estructura amplia mencionada son difusas, lo cual permite la adscripción múltiple de las personas que las integran, lo que a su vez facilita un tránsito de materiales, agendas, y recursos estratégicos para su interacción con el Estado.
- c) Pese a las críticas existentes en cuanto a la forma de abordar el proyecto político, la relación entre algunos sindicatos y OSC de base estudiadas se sostiene en una alianza bidireccional.
- d) Las estructuras de organización y sus repertorios de interacción socio-estatal son enmarcados en 1) identificación ante el desmantelamiento de la CCSS de: culpables, y vías del qué hacer; 2) marcos de procesos históricos costarricenses; 3) apego al Estado de derecho

¹⁵ Sobre este punto volveré en el siguiente capítulo a propósito de la crítica que hace Melucci (1991) a la forma en que se entienden los movimientos sociales y la construcción de las unidades de análisis para su abordaje.

como vía de interpelar en la relación socio-estatal; 4) ampliación hacia una democracia participativa.

¿Cómo abordar teóricamente dicho argumento? Para esto, desarrollo en los siguientes apartados las discusiones que sustentan los conceptos utilizados para la construcción de las herramientas analíticas que permitieron la lectura y entendimiento de la evidencia empírica de la investigación. Estas discusiones se subdividen en a) cómo se estructuran las organizaciones dentro de un movimiento social, su proyecto político y el de los actores adversarios (sus prácticas concretas como el desmantelamiento); b) las estrategias utilizadas por los actores sociales sobre las cuales transita su relación con el Estado; c) la construcción de sentidos a través de enmarcamientos de las estructuras y repertorios de los actores sociales.

1.3.1 Organizaciones de base comunitaria en el espacio político

1.3.1.a Estructuras de movilización y organización

En el marco de estas relaciones entre Estado y sociedad, es necesario prestar atención a la forma en que se estructuran las OSC, en este caso, de base comunitaria, para así poder vincular y ampliar la mirada hacia la forma en que estas también se están relacionando con otros actores políticos, los cuales se encuentran en el marco del movimiento social que engloba el proyecto político por defensa de la CCSS.

La teoría de la Movilización de Recursos, con su evolución en el tiempo en la cual ha ido recogiendo las críticas que se han realizado (Kriesi, 1999; McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999; McCarthy, & Zald, 1977; McCarthy & Zald, 2002; Piven & Cloward, 1991; Tarrow, 2012) ofrece insumos para la construcción de una herramienta analítica que dé cuenta de la configuración de las OSC en Costa Rica en un momento histórico particular.

Se parte de la tesis de que las decisiones que se tomen en torno a la forma en que se estructura la agrupación en el marco de un movimiento social, tiene consecuencias importantes en la capacidad para obtener recursos y movilizar a las personas, además, de que posiciona cierta legitimidad frente a los ojos de la sociedad (McCarthy, 1999). Estas denominadas estructuras de movilización son entendidas como: *“las formas consensuadas de llevar a cabo acciones colectivas, a los repertorios tácticos, a formas organizativas de*

movimientos sociales concretos” (McCarthy, 1999, p. 206). Entonces mediante el análisis de estas estructuras de movilización se da una apertura para abordar las formas de vinculación cotidiano en las relaciones recíprocas tanto en el marco de las oportunidades políticas como en los procesos de enmarcamiento (McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999; Tarrow, 2012).

Estas estructuras de movilización tienen un anclaje histórico, es decir, surgen en el marco de proceso histórico-culturales, pero no son una camisa de fuerza para las organizaciones, por el contrario, existe la posibilidad creativa de que, del material previo, surjan estructuras inéditas como respuesta a la coyuntura particular (McCarthy, 1999). Este enfoque permite el análisis comparado de las infraestructuras organizativas para así observar los patrones históricos de la movilización; la relación existente entre la forma de organización y tipo de movimiento; la comprobación de cómo se entiende a los movimientos a partir de las estructuras estatales y la cultura organizativa.

Con esto, existe una multiplicidad de formas de estructuras de movilización, lo que a su vez da cuenta de la heterogeneidad de actores que componen el movimiento social (Piven & Cloward, 1991). Estas son organizaciones que funcionan como *“canales colectivos tanto formales como informales mediante los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva”* (McAdam et al., 1999, p.24).

Dentro de la heterogeneidad de actores, existe su vez una diversidad de relaciones entre ellos en el marco de la disputa por los recursos y la captación de nuevas personas integrantes de las estructuras. Este enfoque analítico de la teoría de la movilización de recursos permite también ampliar la mirada a las relaciones entre estos grupos como actores políticos tomando en cuenta a instituciones locales, grupos amistosos informales, grupos familiares, grupos locales independientes, sindicatos, iglesias, partidos políticos, entre otros (Kriesi, 1999; McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999).

Ahora bien, McCarthy (1999) plantea que antes de buscar las explicaciones de las causas y consecuencias de las estructuras de movilización, se debe de realizar un intento por clasificarlas. Este autor junto a Mayer Zald, propuso una tipología amplia como herramienta analítica de estas estructuras que se divide en tres subconjuntos: 1) Movimiento Social, 2) Industria del Movimiento Social; 3) Organizaciones del Movimiento Social (McCarthy, & Zald, 1977).

McCarthy y Zald definen al (1) Movimiento Social como “*conjunto de opiniones y creencias en una población la cual representa preferencias por el cambio de algunos elementos de la estructura social y la redistribución de la sociedad*” (McCarthy, & Zald, 1977, p.1216). Argumentan que algunos movimientos están fuertemente organizados en su interior, sin embargo, en otros casos esto no sucede. En la órbita de este, se encuentra lo que los autores denominan como (3) Organizaciones del Movimiento Social, las cuales son complejas y formales¹⁶ con los objetivos y preferencias de un movimiento social o contramovimiento. Estas organizaciones tienen una serie de metas las cuales le permiten identificaciones con otras organizaciones que están dentro de esta misma órbita mencionada. El conjunto articulado de estas organizaciones que comparten objetivos y procedimientos para alcanzarlos les denominan (2) Industrias de los Movimientos Sociales.

Estas distinciones analíticas permiten enfatizar que los movimientos sociales no están siempre totalmente movilizados, además de que estos no son cuerpos homogéneos, sino que están representados por una multiplicidad de organizaciones con objetivos y preferencias particulares.

Sin embargo, es importante recoger las críticas a este modelo teórico para integrarlas en el análisis. Piven y Cloward (1999) plantean que se debe de tener cuidado al pensar a los movimientos sociales y sus acciones más organizadas de lo que realmente lo están, en donde su agrupación en industrias podría llegar a confundir en tanto se piense como una articulación clara entre las organizaciones. Por otro lado, Tarrow (2012) plantea que hay que tomar en cuenta las nuevas configuraciones históricas de las cuales emergen nuevas alternativas de base con formas organizativas y repertorios particulares, por lo tanto, no existe un modelo único de organización del movimiento social.

A partir de estas críticas, me es necesario rescatar una propuesta teórica que permita el aglutinamiento en la esfera más amplia de las organizaciones del movimiento social o, para efectos de esta investigación, OSC de base comunitaria las cuales forman parte de un movimiento poco organizado, con fronteras difusas en su interior. Esta es la noción de proyecto político.

¹⁶ Sin embargo, las críticas posteriores a este texto de 1977 incluyen dentro de estas organizaciones a las no formales que también tienen presencia dentro del espacio político-social en el marco del movimiento social (McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999; Piven & Cloward, 1991; Tarrow, 2012).

1.3.1.b Proyecto político

Tarrow (2012) plantea que las estructuras de las organizaciones permiten una serie de acciones que a su vez dan espacio al surgimiento de liderazgos estratégicos y tácticos dentro del movimientos sociales, así como a que se produzcan puntos de encuentro entre sus integrantes y, por último, mecanismos para interpretar lo que acontece. El proceso de acciones las organizaciones crean lo que el autor denomina como puentes laterales y/o en el tiempo. Los puentes laterales serían aquellos que facilitan la creación de coaliciones formales entre organizaciones contemporáneas mediante los lazos particulares que unen a las personas que las integran. Por otro lado, los puentes en el tiempo son aquellos que permiten la movilización de los actores políticos de una organización a otra.

Ante este escenario y la posibilidad que permite las estructuras de movilización como herramienta analítica, y la diversidad de estas en el marco de un movimiento social poco organizado y con fronteras difusas, surge la pregunta del mecanismo que permite la construcción de puentes como los señalados por Tarrow (2012). Para esto recorro a la propuesta teórica de proyectos políticos como amalgama a través de una matriz cultural (Dagnino, 2002, 2004; Dagnino et al., 2008)

Esta propuesta surge en el análisis de los procesos de democratización en la Región Latinoamericana que iniciaron en el siglo anterior y siguen profundizándose en el presente. Este enfoque busca romper con desarrollos teóricos que sostienen una dicotomía entre sociedad y Estado, cada uno igualmente homogéneo para “ubicar el estudio de los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política” (Dagnino et al., 2008, p. 34).

Este enfoque plantea un común mínimo como punto de partida y es el reconocimiento de la diversidad y pluralidad de actores políticos como interlocutores válidos y legítimos. Estos, además, se encuentran en los espacios públicos que son áreas de disputa política y de conflicto, en el entendido de la convivencia democrática. Si esto se logra dentro de los espacios de disputa democrática, es posible que se den argumentaciones, negociaciones, alianzas y producción de consensos entre los actores políticos y sus proyectos. Esta forma,

insiste Dagnino, es el requisito mínimo para poder dar paso a la construcción hegemónica de un proyecto político de interés público.

Con esto, Dagnino define la noción de proyecto político desde una visión de matriz gramsciana como *“el conjuntos de creencias, intereses y concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos políticos”* (Dagnino, 2004, p. 98). Esta definición permite evitar la reducción de proyectos políticos a las estrategias de actuación política, abriendo la posibilidad de abordar la forma en que se producen y se vinculan los sentidos de estas acciones, pero a la vez entendiéndolos como matrices culturales amplias que se posicionan como principios orientadores de sujetos concretas y sus prácticas.

Es por esta conceptualización que se parte de entender que la disputa de los proyectos en la arena política se caracteriza a su vez por la disputa de significados, por ejemplo, aquellas nociones que parecen ser comunes entre los diferentes proyectos como lo son la idea de democracia, la sociedad civil, la participación y la ciudadanía, el Estado, lo público por mencionar solo algunos (Dagnino, 2002, 2004).

Ahora bien, en la experiencia latinoamericana Dagnino, Olvera y Panfichi, categorizan tres tipos de modelos de proyectos políticos que apuntan a la construcción de la democracia desde ciertas particularidades. Identifican tres: 1) proyecto neoliberal; 2) proyecto autoritario; y 3) proyecto democrático-participativo. Esta configuración se da a partir de sujetos políticos concretos que tiene prácticas discusivas particulares las cuales tienen un proceso articulado de producción y transmisión, que por lo demás no se encuentran exentos de contradicciones (Dagnino et al., 2008).

Los elementos constitutivos del proyecto neoliberal posicionan una reducción del Estado en el espacio público a partir de la privatización de algunas áreas de la política pública, mientras que a la vez plantean una revalorización de la sociedad civil, su papel y la forma de entender su participación. En este proyecto se necesita de actores activos a través de los cuales se descarga la responsabilidad del Estado, pero de una manera no politizada ni apuntando a una inclusión democrática participativa.

Por otro lado, el proyecto democrático-participativo caracterizado por Dagnino, Olvera y Panfichi (2008) se basa en la idea de la radicalización de la democracia lo cual implica un enfrentamiento contra las concepciones minimalistas de la democracia liberal

representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y Sociedad. Ponen como centro la participación de la sociedad en los espacios de decisión, siendo esta un instrumento para la construcción de igualdad a través de la formulación de políticas públicas en el marco de este proyecto. Esta participación adopta diversas formas, como el control social sobre el Estado a través las prácticas de rendición de cuentas, y las innovaciones democráticas con su multiplicidad de expresiones en la región. Además, hay una reconceptualización de la sociedad civil que permite reconocerla en su papel activo y heterogeneidad, pero también como espacio constitutivo de la política en donde el conflicto permite el debate de intereses divergentes y la construcción de consensos temporales. Esto a su vez da una apertura del horizonte político para el reconocimiento de nuevas formas de hacer política y con estas, sus nuevos sujetos políticos, como los movimientos sociales (Dagnino et al., 2008).

Es importante señalar cómo en el proceso de profundización hegemónica del proyecto democrático-participativo este se enfrenta en disputa a los otros modelos. En este caso particular hago énfasis al encuentro con el proyecto neoliberal. Parece, plantea Dagnino (2002) que existe una movilización de términos comunes en ambos proyectos pero con sentidos antagónicos, por ejemplo las nociones de Sociedad Civil, Estado y la relación entre estas. A estos puntos de encuentro la autora los llama confluencia perversa, ya que el proyecto de democracia-participativa y el proyecto neoliberal, pese a apuntar en direcciones contrarias, ambos necesitan de una sociedad civil activa y propositiva en el primer caso para ser parte de, canalizar demandas, y por el segundo como una forma de trasladar responsabilidades del Estado a esta (Dagnino, 2002, 2004; Dagnino et al., 2008).

De manera resumida, entonces, podríamos entender desde esta visión al proyecto político como la interrelación entre acciones y las creencias con su constricción de sentido alrededor de estas. Si bien como lo apuntaba anteriormente el proyecto político sería un matriz cultural en un nivel amplio, este tiene efectos en sujetos y prácticas concretas que a la vez se ven atravesados por formas de reinterpretar nociones como las señaladas, ciudadanía, participación, etc. A este proceso de disputa será definido en el campo de los de enmarcamientos (Snow et al., 1986) como forma de operacionalizar dicho proceso. Esto será abordado en apartado posterior.

El elemento del proyecto político dentro del aparato analítico ofrece la posibilidad de abordar acercarse a la forma en cómo se amalgaman los diversos actores políticos y sociales que se identifican con este. A la vez permite una mirada de la acera de enfrente, es decir, hacia los otros proyectos políticos, como el neoliberal, con los cuales el democrático participativo entra en disputa y como plantea Dagnino, se intenta posicionar hegemónicamente.

Con esto, se da el reconocimiento de que existen otros actores como interlocutores válidos en el escenario de la arena de disputa política quienes también tienen sus formas de relacionarse entre sí, desarrollan y ejecutan acciones con miras a posicionar su proyecto y crean construcciones de sentido no solo de sus acciones, sino de interpretaciones del contexto histórico en el que se encuentran.

Esos actores otros, adversarios políticos de las agrupaciones quienes se enuncian como defensoras de la seguridad social, la salud pública y la CCSS, son identificables, tienen nombres y trayectorias y adscripciones políticas, pero, además, tienen una forma de hacer efectivo su proyecto a través de lo que se entiende como el desmantelamiento del Estado. Para una lectura aterrizada no solo de los principios orientadores, sino también de las prácticas concretas de actores dentro del marco del proyecto neoliberal propongo el desarrollo teórico de Bauer & Knill (2012) sobre el desmantelamiento de políticas públicas. Con este se hace una lectura de la preferencia de los políticos para desmantelar, las oportunidades políticas e institucionales y por último las estrategias escogidas para llevar a cabo el desmantelamiento.

1.3.1.c Desmantelamiento de políticas

Al hablar de desmantelamiento, generalmente se aborda la disminución del Estado de Bienestar y los alcances de este en materia de políticas sociales, principalmente en las áreas que atienden el desempleo, la educación y la salud pública. Además, se ha visto ligado a momentos de crisis económicas que han precisado de austeridad presupuestaria, tal y como se dio a finales de las décadas de 1970 y 2000 a nivel global. A la vez, dicho desmantelamiento ha ido de la mano con el incremento del papel del sector privado en áreas como las mencionadas, situación impulsada principalmente por organismos internacionales

como el Banco Mundial y el FMI, que han propuesto una reestructuración de las economías nacionales como condición para habilitar préstamos y así enfrentar situaciones económicas críticas (Albino & Liporoni, 2020; Alemán-Alonso, 2013; Esquivel-Sánchez & Salas-Moreno, 2017; Gerschman, 1999; Posadas & Ibarra, 2017). Sin embargo, es importante precisar que los procesos de desmantelamiento no se circunscriben únicamente a los proyectos políticos de corte neoliberal.

Jordan, Bauer y Green-Pedersen, (2013) mencionan que el desmantelamiento del Estado de Bienestar se ha presentado históricamente como un mecanismo al que los políticos deben de acceder ante presiones externas que apuntan a procesos de austeridad. Al igual, plantean que bajo la categoría de desmantelamiento se han agrupado a una serie de cambios de comportamiento de políticas pública: recortes, disminución y/o supresión de las políticas existentes. Sin embargo, no había existido una forma sistemática de aproximarse a ese fenómeno que hasta el momento se había pensado como el simple reverso de la expansión de políticas públicas.

Ante este escenario Bauer y Knill (2012) elaboraron un marco analítico con el cual buscaron aproximarse a las causas, condiciones y estrategias en los patrones de cambios enunciados como desmantelamiento (Bauer et al., 2012; Bauer & Knill, 2012, 2014a; Jordan et al., 2013). Para empezar, se entiende al desmantelamiento como *“cambio en la política que reduce el número de elementos de la política, así como el número de instrumentos de política aplicados en un área particular y/o disminuye su intensidad”* (Bauer & Knill, 2014b, p. 807). A esta definición se le suman dos grupos de preguntas que sirven como guía del modelo. El primer grupo contiene las interrogantes sobre las condiciones es en las cuales los actores políticos participan del desmantelamiento de políticas públicas. El segundo grupo aborda las preguntas sobre las estrategias de desmantelamiento, las limitaciones y oportunidades institucionales y los factores específicos de la situación.

Esta propuesta analítica pone en el centro como actores clave a los políticos, entendidos como gobiernos y legisladores, quienes interactúan en el marco de contextos institucionales y políticos. Con esto, se centran en la decisión, por lo general controvertida, de desmantelar o no, seguido de las estrategias para llevarlo a cabo (Bauer & Knill, 2012). Se parte de la lógica que durante la expansión de políticas sociales con base en la redistribución, los costes de estas nuevas políticas son difundidos entre todos los

contribuyentes y los personas que gozan directamente de estas son los beneficiarios del Estado de Bienestar. Pero, por otro lado, cuando hay desmantelamiento los costes son concentrados en ese grupo que anteriormente se había beneficiado, y los beneficios de esta nueva aplicación suelen ser difusos (Jordan et al., 2013).

Ahora bien, teniendo presente lo anterior, la evaluación del desmantelamiento se da en función de la densidad y la intensidad de las políticas (Bauer & Knill, 2012, 2014). Los autores entienden por densidad “la medida en que un determinado ámbito político es abordado por las actividades gubernamentales” (Bauer & Knill, 2014a, p. 33) es decir, la cantidad de políticas y el número de instrumentos político que las aplican. Por el otro lado, la intensidad hace referencia al rigor con que son aplicadas estas. A la vez, la intensidad se divide en dos: sustancial y formal. La primera, hace referencia al nivel (fijación de instrumentos concretos, niveles de beneficios) y el alcance (la cantidad de beneficiarios de la política) de la intervención gubernamental. La segunda, la intensidad formal, a los factores que afectan a que realmente se cumplan los requisitos sustanciales. En sí, de manera global, la intensidad hace referencia a la capacidad de llevar a cabo la política a través de los recursos con los que se cuenta, tanto financieros, como de personal, administrativos y organizativos, pero además, los procedimientos para su aplicación (Bauer & Knill, 2014).

Entonces este marco analítico para abordar la densidad y la intensidad de las políticas, está compuesto por tres elementos: 1) las motivaciones de las preferencias de los actores para involucrarse en el desmantelamiento; 2) las oportunidades políticas e institucionales para hacerlo; y por último, 3) las estrategias con las que los llevan a cabo. A través de estas podemos acercarnos a las prácticas concretas de sujetos políticos concretos, orientados, en el caso empírico de esta investigación, por el proyecto político neoliberal.

En cuanto a las (1) preferencias de los actores, se parte de que existe una metapreferencia de los políticos de permanecer en el cargo y seguir siendo elegidos. Se entiende que las decisiones de desmantelamiento de políticas se toman a razón de la percepción de los costes y beneficios políticos que generan estas para los responsables. Entonces el comportamiento de los políticos, es decir, desmantelar o no desmantelar, surge de la relación entre la percepción de los costes políticos, la percepción que tengan otros actores de estos más las limitantes externas. Estos factores externos serían, entre otros, la

estabilidad del sistema financiero, el cambio tecnológico y las ideas sobre reformar el sector público, como lo es el neoliberalismo (Bauer & Knill, 2012).

Las oportunidades y limitaciones políticas e institucionales (2) hace referencia al escenario que se genera en el seno del diseño institucional del país, el cual permite que se busquen formas de eludir obstáculos o generar movimientos discretos de desmantelamiento. Dentro de estos entrarían por ejemplo el sistema de partidos, los actores de oposición, el traslado de los costos o la culpa a otras instancias, ya sean subnacionales o transnacionales (Bauer & Knill, 2012).

Por último, están las estrategias de desmantelamiento que han ubicado los autores. Estas dependen de la elección de desmantelar la política sea activa o no, y pase por la visibilidad o no. En la siguiente tabla se sistematizan los cuatro tipos de estrategias y las rutas que siguen.

Tabla 1. Estrategias de desmantelamiento de políticas públicas

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Decisión política de desmantelamiento</i>	<i>Visibilidad</i>	<i>Efectos esperados</i>
<i>Desmontaje por defecto</i>	Es la estrategia más sutil, se da cuando no se ajustan los niveles de las políticas actuales a las condiciones externas que han cambiado, por ejemplo, con la inflación.	No	Baja V	Desajustes en la intensidad sustancial
<i>Desmantelamiento por desplazamiento de arena</i>	Las decisiones de desmantelamiento se trasladan a otras instancias o niveles de gobierno, sin ajustes, lo cual deriva en posibles desmantelamientos de la política	Sí	Baja	Cambio en las responsabilidades de ejecución, supervisión y fiscalización
<i>Desmontaje por Acción simbólica</i>	Los actores políticos declaran abiertamente su intención de desmantelamiento sin que realmente derive en la acción efectiva sobre la política, por lo que se ubican en el registro simbólico.	No	Alta	Anuncios y discursos sobre desmantelamiento
<i>Desmontaje activo</i>	Es la que los políticos quieren ser visto como desmanteladores y a la vez deseen desmantelar las políticas.	Sí	Alta	Reducción total de la densidad o reducción de la intensidad sustancial (disminución de la configuración de los instrumentos)

Fuente: elaboración propia a partir de Bauer & Knill (2012)

¿Por qué utilizar este modelo analítico para entender el desmantelamiento de políticas? Esta propuesta permite profundizar en lo complejo de estos procesos como un campo del cambio multidimensional de la política. Además, permite entender y dar lugar a que el desmantelamiento no es tan difícil como se suele pensar y que existen varias rutas para lograrse. Va más allá de una lógica binaria de continuación/terminación de la política y por

último reconoce que no solo se da ante la imposición de pérdidas, como en los periodos de austeridad (Bauer, Green-Pedersen, Jordan y Hentitier, 2012).

Retomando, una vez planteada la propuesta teórica de proyecto político y de la herramienta analítica para entender el desmantelamiento como práctica concreta orientada, en el caso particular por el proyecto neoliberal, se abre el espacio para romper las lógicas que plantean una relación dicotómica entre el Estado y la Sociedad Civil. Por el contrario, se da un entrelazamiento entre estos sectores que se componen y determinan entre sí. Si bien es cierto, se reconoce el conflicto de los proyectos políticos, este se entiende en el marco de una disputa hegemónica, lo que da cabida a ir más allá de las acciones colectivas de carácter contencioso.

De esta manera, la propuesta resumida en la *Tabla 1* se utilizó como hoja de ruta para a través del relato de las personas entrevistadas, abordar las estrategias de desmantelamiento utilizadas, las preferencias de los actores involucrados en estas y las oportunidades políticas e institucionales.

1.3.2 Relación de las OSC con el Estado

1.3.2.a Repertorios de interacción socio-estatales

A la hora de retomar el enfoque teórico desarrollado por Dagnino y sus colegas (Dagnino, 2002, 2004; Dagnino et al., 2008) se da una apertura a pensar las posibles relaciones entre los actores sociales y el Estado, sin caer en simplificaciones que conciban, dice la autora, los primeros como homogéneos y virtuosos y a al segundo como encarnación de los males políticos (Dagnino et al., 2008).

Ante escenarios como el descrito, varias autoras han buscado la forma de abordar la complejidad de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Abers, Serafim y Tatagiba (2014) proponen una aproximación analítica que da cuenta de las formas creativas e históricas en que los movimientos sociales se han relacionado con los actores estatales, particularmente en el escenario brasilero del giro a la izquierda con los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

Para dicha tarea, Abers et al., (2014) proponen la noción de repertorios de interacción socio-Estatales. Las autoras amplían el concepto de Charles Tilly sobre repertorios de contención los cuales serían un conjunto de acciones, posibles rutinas, que son aprendidas, compartidas y ejecutadas mediante un proceso en el cual, de manera deliberada, se escogen a partir de un conjunto de posibilidades. Según esta noción ya clásica de los repertorios, la acción colectiva entonces, toma forma a partir de una serie de elementos como la naturaleza del problema, el conflicto, los recursos disponibles y el saber práctico que se ha adquirido las organizaciones a través de la experiencia.

Ahora bien, esta propuesta clásica de repertorio tiene un carácter dinámico. Abers, Serafim y Tatagiba rescatan cómo Tilly y Tarrow hacen énfasis en que los actores sociales tienen la capacidad de crear y transformar los repertorios que les han servido como guía. Sin embargo, el carácter contencioso de esta noción clásica parece dejar de lado los espacios de relación, alianza, negociación y trabajo con y dentro del Estado que actores sociales han desarrollado para poder continuar con el avance de sus proyectos políticos. Entonces, la propuesta de Abers, Serafim y Tatagiba de los repertorios de interacción entre el Estado y la sociedad es una forma de tomar en cuenta las acciones que pasan por dentro de las instituciones del Estado, sin dejar de lado los repertorios contenciosos. Con esto retomo las 4 categorías analíticas que plantean las autoras y sumo una más, necesaria para aproximarse al caso costarricense en estudio: 1) Protestas y acciones directas; 2) Participación institucionalizada; 3) Política de proximidad; 4) Ocupación de cargos en la burocracia; y 5) Movilización socio-legal (Abers et al., 2014; McCann, 2006)

La primera de estas categorías contempla las (1) acciones de protesta directa, las cuales generan presión a partir de demostrar la capacidad de movilización que tienen las organizaciones de los movimientos sociales. Estas contemplan todas las acciones como marchas, piquetes, actos públicos, entre otros.

Seguido las autoras proponen la (2) la participación institucionalizada, la cual hace referencia aquellas acciones que siguen los canales formales del Estado para tramitar las demandas, están reglamentadas de previo y son aceptadas por las distintas partes. Generalmente los movimientos sociales y las agrupaciones que integran estos, eligen representantes para acudir a dichos espacios.

En tercer lugar, plantean la (3) política de proximidad también conocida como lobby. Es la que se da de manera informal a través de redes personales entre los actores sociales y los actores del Estado. Es facilitada por lógicas de prestigio y permite que se no recurra a las vías institucionales.

La (4) ocupación de cargos en la burocracia se da cuando actores sociales de los movimientos ocupan cargos a nivel de las instituciones del Estado, es decir existe una movilidad hacia lo interior del Estado que a su vez facilita procesos de políticas de proximidad.

Por último, decidí incluir dentro de los repertorios de interacción Socio-Estatales propuestos por Abers et al (2014), una serie de acciones que necesitan ser especificadas en su campo, estas son las (5) movilizaciones socio-legales. Estas comprenderían el uso de tácticas y amenazas legales que implican altos costes económicos y paralización de procesos por tiempos indefinidos. Estas acciones dotan a los movimientos sociales de influencia institucional y simbólica sobre actor con quien se usa, tanto otros actores sociales y políticos, así como estatales (McCann, 2006).

El uso de todos estos repertorios se ancla en coyunturas históricas particulares y los actores sociales recurren a estos de manera conjunta, articulada. Es importante decir que existe la posibilidad de que cada una de estas acciones alimente a otra, se superpongan en el tiempo para así intentar alcanzar los objetivos que se describen en sus proyectos políticos.

Ahora bien, en el trabajo de las OSC de base comunitaria, tomando en cuenta estas categorías analíticas, se dan procesos en los cuales se construyen sentidos a lo que acontece, a las acciones y propuestas, tanto de estas organizaciones, así como de otros actores. En próximo apartado abordaré los marcos de interpretación y los procesos de enmarcamiento.

1.3.3 Procesos de enmarcamiento y procesos de identificación

1.3.3.a Procesos de enmarcamiento

En la literatura estadounidense ya clásica sobre movimientos sociales, existen elementos intersectoriales. Estos elementos en común tienden puentes comunicantes entre desarrollos teóricos, como es el caso por ejemplo en las estructuras de movilización y

organización, con el abordaje de la construcción de sentidos en la acción política (Tarrow, 2012). Es decir, entre las oportunidades políticas, las estructuras de organización y la acción, existen procesos mediadores que permiten la construcción de sentidos compartidos a través de los cuales las personas pueden definir los eventos y situaciones en las que se encuentran (McAdam et al., 1999). Estos procesos mediadores son abordados por enfoque teórico que ha revisado la construcción de marcos y los procesos de enmarcamientos (Almeida, 2020; Benford, 1997; Benford & Snow, 2000; McAdam et al., 1999; Snow et al., 1986; Snow & Benford, 1992; Tarrow, 2012; Zald, 1999).

El estudio de los procesos de enmarcamiento rescata la importancia de las ideas y de factores culturales a la hora de tratar de comprender la participación de las personas que se integran a las estructuras de movilización basándose el papel de la cultura, la ideología y las mismas estructuras que adoptan los movimientos sociales. Se parte de entender que los estos se encuentran en un contexto social, en el que existe un stock cultural en el cual los actores buscan una serie de imágenes que les permitan definir lo que es una injusticia o una violación del “deber-ser” (Zald, 1999, p. 377). Además, este stock les da las herramientas para definir las formas de organizaciones y los repertorios de protestas, o también, como ya señalé, los repertorios de interacción socio-Estatales.

Zald señala que estos stocks culturales tienen un carácter dinámico y en disputa por los distintos actores que componen el escenario político:

existe un proceso activo de creación de marcos interpretativos y definición de las ideologías, los símbolos, los eventos icónicos que es llevado a cabo por los innovadores de la moral que pueden ser activistas o no. Periodistas, sacerdotes, líderes de asociaciones y comunidades, políticos y escritores¹⁷ intentan definir los temas conflictivos, inventar metáforas, atribuir culpas, definir tácticas. Las rupturas y contradicciones culturales solo generan acción en el ámbito de lo político en medida en que se las define en el marco de un proceso activo de reconstrucción cultural llevado a cabo por los movimientos (Zald, 1999, p. 380).

Teniendo esto en cuenta como contexto amplio, el enfoque que analiza los procesos de enmarcamiento de la acción colectiva parte de una visión en la cual se entiende que existe

¹⁷ La insistencia en el carácter masculino del rol es propia de Zald (1999). Como abordaré más adelante, en el caso de estudio de esta investigación, existe una alta participación de mujeres dentro de las OSC de base comunitaria revisadas.

una participación activa de las organizaciones de los movimientos en la producción y mantenimiento de significados para quienes las integran, pero también para sus antagonistas, y quienes están al margen de estas estructuras pero son observadores de lo que acontece (Benford & Snow, 2000; Snow & Benford, 1992)

En el texto seminal de Snow, Rochford, Worden y Bendford (1986), los autores señalan que los marcos de interpretación se posicionan como parte de las condiciones mínimas para la participación en los movimientos sociales y en las acciones colectivas de las organizaciones que los integran. Con esto definen los procesos de enmarcamiento como el enlace entre las orientaciones interpretativas de los individuos y las orientaciones interpretativas de las organizaciones de los movimientos sociales, las cuales estarían compuestas de manera coherente por actividades, objetivos e ideología (Snow et al., 1986). Para la construcción teórica de este proceso, los autores toman de Irving Goffman el término de marco (*frame*) como un esquema de interpretación que le permite al individuo localizar, percibir, identificar y etiquetar lo que acontece en su cotidianidad (Snow et al., 1986).

Ahora bien, este enfoque propone que los procesos de enmarcamiento tienen tres tareas fundamentales (Almeida, 2020; Benford & Snow, 2000). La primera de estas es a través de los marcos diagnósticos que se utilizan para encontrar un problema, sus causas y sus responsables o culpables, siendo este el componente atribucional de los marcos de acción colectiva, con el cual se construyen discursos alrededor de los antagonistas del movimiento social. El segundo de esto son los marcos pronósticos (el qué hacer) que ofrecen una propuesta de resolución de los problemas diagnosticados o al menos, un plan sobre un posible abordaje. La última de estas tareas es el de los marcos motivacionales los cuales aprovechan la movilización a través de la convocatoria e incentivos morales para que las personas se involucren de las acciones, en este caso, de las organizaciones del movimiento.

Habiendo mapeado estas tareas fundamentales, el enfoque propone entender los procesos de enmarcamiento de la acción colectiva como un espacio complejo de articulación. Benford y Snow (2000) proponen dividir analíticamente estos procesos en tres etapas que empíricamente se superponen.

La primera de estas etapas es el proceso discursivo el cual apela a la construcción de los alineamientos de eventos y experiencias que son compartidas de antemano en un marco cultural pero que son presentadas por las organizaciones del movimiento social de tal manera

que se resaltan nuevas formas de percibirlo, es decir, nuevos puntos de vista y nuevas formas de interpretarlos. Almeida (2020) plantea que justamente en el proceso de construcción discursiva se evocan acontecimientos históricos significativos, experiencias compartidas, figuras relevantes, mártires, entre otras, por ejemplo. Además, estas construcciones discursivas también están sujetas a lo que han denominado como marcos maestros, los cuales son también modos de puntuación que contienen por su amplitud, los otros marcos. Dentro de los ejemplos de los marcos maestro están los Derechos Humanos, la Democracia, el Estado, entre otros (Almeida, 2020; Benford & Snow, 2000).

En la segunda etapa estarían los procesos estratégicos en los cuales de manera deliberada y utilitaria los marcos son desarrollados y empleados para un objetivo específico, ya sea captar nuevas personas como miembros, movilizar a sus integrantes, adquirir, recursos, etc (Benford & Snow, 2000). Son cuatro las estrategias a) puenteo de marcos; b) amplificación de marcos; c) extensión de marcos; y d) transformación de marcos (Snow et al., 1986).

El (a) puenteo de marcos traducido también como acercamiento de posiciones (Almeida, 2020), hace referencia al enlace entre dos o más marcos ideológicamente congruentes pero que están estructuralmente desconectados en el marco de un conjunto particular. Este se da a través de la difusión de información de las organizaciones entre sí o de manera individual.

La (b) amplificación de marcos, es la clarificación y vigorización de un marco interpretativo que hace referencia a un problema o suceso en particular. Dentro de estos existen dos variedades. La primera es la (b.1) amplificación de valores que se refiere a *“la identificación, idealización, y evaluación de uno o más valores que se presumen básicos para los posibles constituyentes pero que no han inspirado la acción colectiva por diversas razones”* (Snow et al., 1986, p.469). Este genera una movilización emocional que apela al compromiso con las acciones de determinada organización dentro del movimiento. En cuanto a los valores que la literatura clásica ha revisado están el de justicia, cooperación, perseverancia y muy popularmente, el democrático. Por otro lado, está la (b.2) amplificación de creencias, las cuales son entendidas como las relaciones entre dos elementos a partir de una de sus características. Estas creencias se construyen como elementos ideacionales que dan soporte cognitivo, o lo impiden, en las acciones que apuntan a un valor determinado.

La (c) extensión de marcos es la estrategia que se da cuando los valores promovidos a través de las acciones de las organizaciones del movimiento social no apelan a la realidad de las personas que potencialmente podrían vincularse a dichas acciones. Entonces, como estrategia se busca ampliar los límites de la organización tratando de abarcar otros objetivos que le son secundarios para así atraer posibles adherentes. Esta estrategia se utiliza para la conformación de coaliciones y/o alianzas estratégicas con otros grupos.

Por último, (d) la transformación de marcos es el proceso mediante el cual se da una alteración sistemática que reconstituye de manera radical lo que los participantes entienden que está ocurriendo en su entorno, redefiniendo así las actividades, acontecimientos y biografías que ya tenían sentido desde un marco previo, ahora desde otro que permite ver algo diferente. Los autores plantean dos tipos: (d.1) la transformación de los marcos de dominio específico es *“cambios sustanciales en la forma en que se enmarca un ámbito concreto de la vida, de manera que un ámbito que se daba por sentado es reenmarcado como problemático y que necesita ser reparado, o un ámbito que se consideraba normativo o aceptable es reenmarcado como injusto y que necesita un cambio”* (Snow et al., 1986, p.474). El segundo sería las (d.2) transformaciones de los marcos interpretativos globales que se dan cuando *“el alcance del de cambio se amplía considerablemente a medida que un nuevo marco primario se impone sobre los demás y funciona como una especie de marco maestro que interpreta los acontecimientos y las experiencias en una nueva clave”* (Snow et al., 1986, p.475).

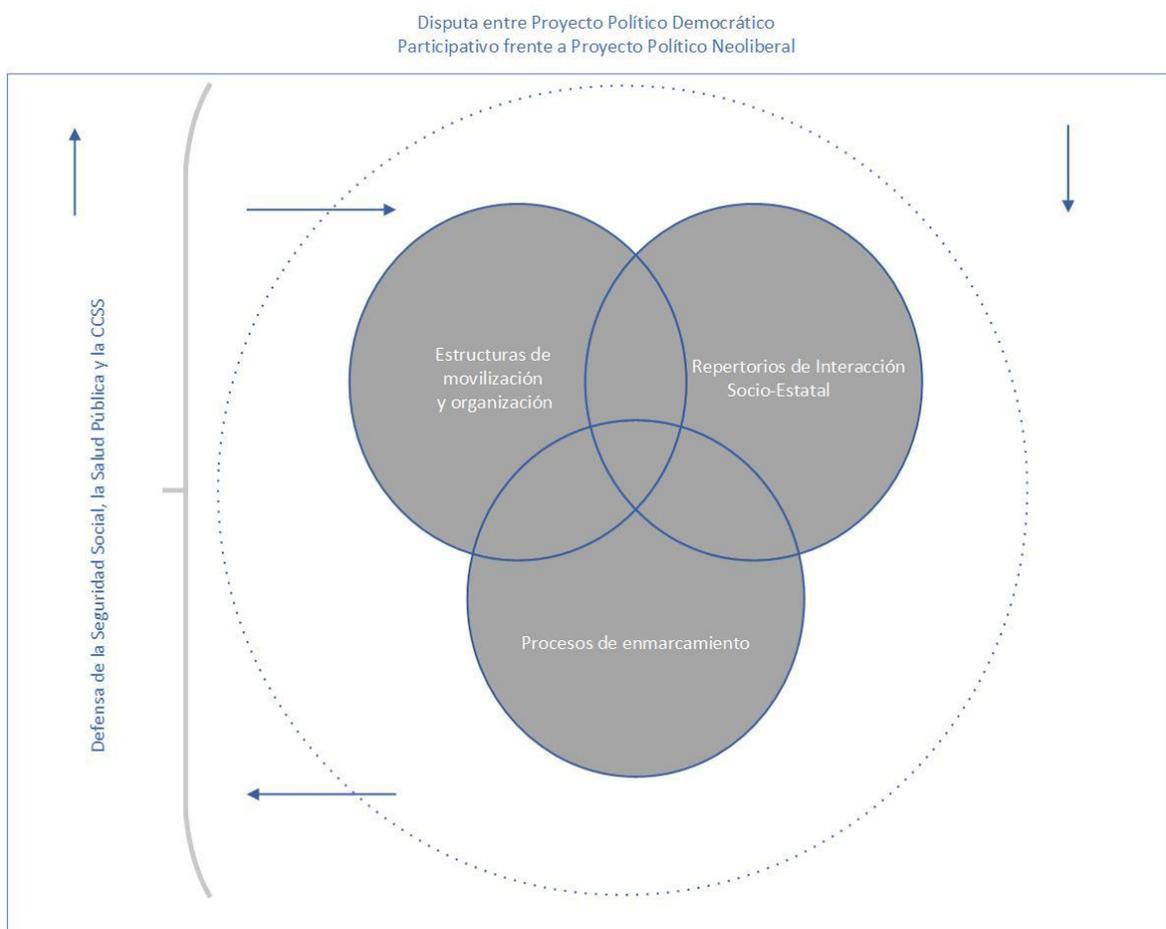
La última de las etapas de los procesos de enmarcamiento serían los procesos de impugnación o bien procesos de disputa en los cuales se da encuentro entre los diferentes enmarcamientos. En este caso los autores señalan tres. El primero de estos es el que surge entre el movimiento social y la sociedad en general en torno de un aspecto específico de la realidad que este busca cambiar. El segundo sería la contienda de enmarcamientos de los movimientos sociales y sus oponentes o contra movimientos. El tercero es la contienda dentro del mismo movimiento y las organizaciones que lo componen (Benford & Snow, 2000).

Habiendo definido las estrategias de alineación de los marcos interpretativos, es importante retomar, como señala Benford (1997), que el enmarcamiento hace referencia a la forma en que de manera deliberada se genera un proceso de asociación y asignación de significados o bien, de interpretar eventos y condiciones relevantes, con el objetivo de

movilizar potenciales adherentes, pero a la vez desmovilizar antagonistas. Con esto quiero dar paso a la construcción de estos marcos a través de discursos particulares que están vinculados de manera dialéctica con la construcción de la realidad. A la vez, se debe señalar que esta disputa por la construcción de marcos interpretativos se ancla en coyunturas históricas y son dinámicos y también generan procesos de identificación.

A manera de cierre del apartado que contiene el marco analítico se presenta la Figura 1 que representa la forma en que se articula este.

Figura 1. Marco Analítico



Fuente: elaboración propia (2022)

Capítulo II: Contextualización histórica

2.1 Introducción

No es objetivo de este trabajo realizar una historización de los procesos políticos y sociales que dieron forma a la cuestión social en Costa Rica durante en el siglo XX. Sin embargo, es necesario dar cuenta y entender las configuraciones de los distintos actores sociales políticos y sus relaciones, que derivaron en reformas sociales, que, a su vez, dieron lugar a la creación, de entre otras cosas, de la CCSS y la evolución de la prestación de servicios públicos de salud hasta la actualidad. Con esto a través de diversas revisiones de historiadores e historiadoras, se revisa los encuentros y desencuentros entre actores políticos y sociales por sus proyectos políticos a través del siglo XX. Se presta principal atención al tema de la seguridad social y la salud pública, pasando así por el rol del Estado en estas áreas, que forman parte de la cuestión social. Estos procesos y eventos relatados son de particular interés para entender cómo se ha dado forma al contexto costarricense en el que se ubican las OSC estudiadas, además, para así aproximarse a las construcciones discursivas que de estos han realizado las personas que integran estas organizaciones.

En el primer apartado de este capítulo, entonces, se describen las dinámicas y relaciones de diversos actores políticos que participaron o influyeron las reformas sociales de la década de 1940 en Costa Rica. Así, posteriormente, se revisa cómo fue abordado el tema del rol del Estado en la seguridad social, la salud pública y la CCSS durante la segunda mitad del siglo XX. Finalizo el capítulo con una contextualización de la situación actual de la institución.

2.2 Primera mitad del siglo XX

Para empezar, es importante resaltar que la configuración de la atención de salud ha sido un proceso paulatino en el cual se ha apelado a distintos niveles de participación y gestión por parte del Estado y la forma en que se fueron proveyendo los servicios de salud para la población costarricense.

Pese a los esfuerzos de las reformas liberales de finales del siglo XIX para luchar contra la escases de servicios médicos y las prácticas de curanderismo, a través de la centralización de servicios y la preparación tanto en el extranjero como a nivel nacional de personas profesionales en las ciencias médicas, dichas problemáticas fueron las predominantes (Hernández, 2000). El rol del Estado, de limitada participación en este rubro, se hacía notable al delegar atención de la salud a organizaciones privadas de filantropía y a la Iglesia Católica al partir de una lógica jurídica liberal en el cual se concebía que el tema de salud no era de carácter público, sino que era responsabilidad de los actores individuales (Botey-Sobrado, 2019; Cerdas-Albertazzi, 1995).

Además, los primeros años del siglo XX estuvieron marcados por una baja esperanza de vida que en las primeras décadas del siglo rondó los 39,83 años. Dentro de las principales enfermedades que amenazaban a las y los costarricenses de inicio de siglo se encontraban, en la ciudad el cáncer y la tuberculosis, y en el campo las enfermedades infecciosas como la disentería, tifoidea, cólera infantil, parásitos intestinales, tos ferina, sarampión y malaria (Botey-Sobrado, 2019). Ana María Botey-Sobrado señala que en parte la causa de estas enfermedades en ambos sectores se debía a la escases de infraestructura sanitaria como cloacas y cañerías para el acceso al agua, a lo que se sumaba la carencias de hábitos higiénicos, pero también de una alimentación adecuada en el grueso de la población. Argumenta además que la mayoría de las muertes por estas enfermedades eran prevenibles, atacando las causas anteriormente señaladas, típicas de un país pobre y subdesarrollado (Botey-Sobrado, 2019).

Posteriormente la década de 1920 se iba ver marcada por el emergencia y protagonismo de diversos actores sociales y políticos que a su vez se veían influenciados por factores tanto internos como externos al país. La situación vivida por las clases medias rurales debido a la situación económica después de la Gran Guerra (1914-1918), a lo cual se sumaría el mal manejo de fondos públicos por parte de la dictadura de Federico Tinoco (1917-1918) y la influencia ideológica de las revoluciones mexicana y la rusa, sumando a esto la creación de la Tercera Internacional, tendrían un impacto en la movilización de estos actores a partir de esta década, empezando a producir un cambio paulatino del rol del Estado, no solo en el área de la salud, sino abarcando las problemáticas de la denominada cuestión social (Botey-Sobrado, 2019; Cerdas-Albertazzi, 1995).

La movilización y organización de personas, particularmente en zonas urbanas, empezó a generar preocupación de las autoridades y de los gobiernos durante estos años, que derivaron en la mejora de las condiciones laborales, educativas y de salud de la población costarricense (Cerdas-Albertazzi, 1995; Díaz-Arias, 2009). A nivel de salud durante esta década se da un fortalecimiento de la Secretaría de Salubridad Pública y Protección Social, además en 1922 se crea la subsecretaría de Higiene y Salud, y en 1923 la Ley de Protección de Salud Pública (Cerdas-Albertazzi, 1995).

En este escenario es importante destacar el papel que cumplieron las organizaciones de base para atender problemas de salud locales. Se conformaron las llamadas Juntas Sanitarias Patrióticas, integradas por personas vecinas de las localidades, las cuales se encargaron de resolver dificultades de salud a nivel comunitario en los distintos cantones del país. Estas juntas serían el antecedente inmediato de las Juntas Progresistas que fueron tomando un papel protagónico en el escenario político comunitario a la largo de la primera mitad del siglo XX encargadas de velar por las leyes, moral y el progreso de la comunidad con una creciente independencia del Estado (Alvarenga, 2009; Botey-Sobrado, 2019; Cerdas-Albertazzi, 1995).

Con lo anterior, se evidencia la creciente tensión entre diversos actores políticos, sociales y la respuesta del Estado. Por un lado, las autoridades apuntalaban la centralización de funciones y atención de la salud pública, mientras por otro se encuentran grupos de la sociedad civil con la necesidad de organizarse tratando de hacer frente a la negligencia del Estado para cubrir las necesidades de la población costarricense (Díaz-Arias, 2009).

Si bien existieron avances en la cobertura de las demandas de la población que se fueron consolidando a finales de la década de 1920, para la siguiente la situación no cambió mucho. Durante los años de la década de 1930, se dieron una serie de procesos que impactarían directamente en las reformas sociales planteadas en la década de 1940. Rosenberg (1981) señala que la negligencia del Estado en cuanto a política pública tuvo varias causas. La primera de ellas fue la poca competitividad de los partidos políticos de la época para apuntalar la necesidad del bienestar social y utilizarlo como plataforma política. Por otro lado, señala la ausencia de un programa político capaz de movilizar a las masas populares para la consecución de las reformas necesarias, a lo cual se le suma un pequeño, pero bien organizado Partido Comunista- Bloque de Obreros y Campesinos- que se había

abocado a los problemas de la población rural. Por último, la autora señala la fuerte presencia y continuidad en el poder de la oligarquía cafetalera.

Sin embargo, tal y como lo señala Botey-Sobrado (2019) estos factores incrementarían el papel del Partido Comunista de Costa Rica (PCCR), siendo uno de los principales protagonistas de la búsqueda de reivindicaciones sociales para los trabajadores durante 1930. Sostiene que dentro del sector salud se vieron fuertemente movilizados por las condiciones de alta movilidad ocupacional y geográfica principalmente en el sector bananero, en donde con la crisis económica de finales de los veinte, empresas como la United Fruit Company (UFCO) habían trasladado todos los efectos de esta a los trabajadores, lo cual se reflejó en los salarios bajos, y las condiciones de vida poco dignas. Como ejemplo de las acciones de presión de las y los trabajadores durante esta década, fue la Huelga Bananera de 1934.

Todos los procesos anteriores van a desembocar en que en 1940 las tensiones entre diversos proyectos políticos de distinto signo ideológico encontraran un lugar común en las propuestas que planteara un determinado sector de la élite costarricense canalizada a través del Partido Republicano Nacional (PRN) y de manera particular, por el ala de este encabezada por la figura del doctor Rafael Ángel Calderón Guardia (Cerdas-Albertazzi, 1995; Díaz-Arias, 2009; Molina-Jiménez, 2008; Rosenberg, 1981).

Dentro de la agenda política implementada por el Calderón Guardia se plantearon las conocidas reformas sociales de la década de 1940. Dentro de estas, los principales productos fueron la creación de la Universidad de Costa Rica (1940), la incorporación constitucional de las llamadas Garantías Sociales (1943), y la consolidación del Código de Trabajo (1943). Es importante para esta investigación la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social en 1941 y su posterior materialización en 1943.

Resultan interesantes las posturas tomadas por los principales actores políticos involucrados en el escenario costarricense de la época. Por su parte, el PCCR, el cual había sido un duro crítico de las pasadas gestiones del PRN durante los años treinta, encontró en la agenda política de Calderón Guardia, una coincidencia con su Programa Político Mínimo¹⁸,

¹⁸ Según Díaz Arias (2009) y Botey-Sobrado (2019), el programa político del Partido Comunista de Costa Rica se dividía en dos niveles: el Plan Máximo y el Plan Mínimo. El plan Máximo planteaba la revolución social, que sin embargo para la realidad costarricense sería un proceso de larga duración. Por otro lado, el Plan Mínimo que trataba de dar respuesta a las demandas de la población insatisfechas por el Estado.

en donde incluso líderes del partido como Manuel Mora llegaron a señalar que algunos proyectos del gobierno eran beneficiarios para las mayorías populares (Díaz-Arias, 2009)¹⁹. El apoyo a las reformas de Calderón Guardia por parte del PCCR se reflejan en las notas de apoyo en su periódico *Trabajo* y en las manifestaciones públicas de trabajadores que se realizaron durante su mandato y posteriormente como defensa de las reformas planteadas²⁰.

Por otro lado, la Iglesia Católica también jugó un papel relevante en el desarrollo y apoyo a las reformas de inicios de los cuarentas. Los miembros de dicha organización vieron en las propuestas políticas de Calderón Guardia una posibilidad de recuperar el terreno de participación en el escenario nacional, perdido con las políticas liberales de finales del siglo XIX (Díaz-Arias, 2009). Un ejemplo de esto fue la reinstauración por parte del gobierno, de la enseñanza católica en colegio San Luis Gonzaga en la provincia de Cartago, que posteriormente se extendería por todo el territorio nacional. Con esto es importante rescatar la figura del Arzobispo Víctor Manuel Sanabria, quien entendió la propuesta de reformas sociales de Calderón como una posibilidad de frenar el avance de la agenda marxista del PCCR, desde una visión católica basada en las enseñanzas de la doctrina social de la iglesia (Díaz-Arias, 2009; Molina-Jiménez, 2008; Rosenberg, 1981). Su apoyo al gobierno se vio reflejado en las Cartas Pastorales de Sanabria y en las declaraciones públicas a través del periódico *Eco Católico*, las cuales reclamaban la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población costarricense a través de reformas que aseguran mejores salarios, mejor atención en salud y una mejor educación.

Las articulaciones de estos tres actores lograron movilizar a gran parte de los sectores populares, particularmente en las áreas urbanas. Una alianza inédita en Costa Rica encontraba espacios de diálogo pese a sus diferencias ideológicas para avanzar en un proyecto popular, que atendiera las necesidades de las capas empobrecidas de la sociedad costarricense.

Con este escenario descrito, es importante ahondar en el proyecto de seguridad social que derivaría en la creación de la CCSS. La idea de Calderón y el sector de la élite que lo

¹⁹ La forma en que se realizara el acercamiento del PCCR y el gobierno de Calderón se extendería en una disputa discursiva a partir de la posguerra y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, particularmente entre calderonistas y comunistas. Para profundizar en este tema se puede revisar el libro *Pasados de la Memoria* (Molina-Jiménez, 2008).

²⁰ Además, el PCCR accede en su disolución estratégica para formar el Partido Vanguardia Popular (PVP) y así poder afirmar alianzas estratégicas con el calderonismo y la Iglesia Católica, sin renunciar del todo a su orientación comunista (Díaz-Arias, 2009; Molina-Jiménez, 2008).

apoyaba desde el PRN, era que la seguridad social proveyese a las y los trabajadores de una serie de protecciones, logrando de esta manera prevenir futuras tensiones que desembocaran en inestabilidades políticas y sociales (Rosenberg, 1981). Es por esto que el escenario podría ser propicio para llevar a cabo la creación de un ente que centralizara la atención de la salud pública y un sistema de seguridad social que lo sostuviese.

La mirada a nivel internacional para este tipo de reformas era más complejo, ya que en Centroamérica existía una tendencia más bien contrareformista (Rosenberg, 1981). Rompiendo con dicho patrón, Calderón Guardia pone sus ojos en las experiencias suramericanas que habían logrado establecer sistemas de seguridad social de manera exitosa. Es por esto que envía a su amigo, el doctor Padilla, a estudiar el modelo chileno que estaba en la vanguardia de sofisticación en dicho sector. Con esto el enviado consiguió reunir información y elaborar un proyecto que se basaba en la Ley del Seguro de los Trabajadores de Chile. Dicho proyecto proponía: a) la creación de un seguro obligatorio para la protección contra la enfermedad, invalidez, vejez y muerte, además de cubrir la maternidad; y b) la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social para administrar la salud pública (Díaz-Arias, 2009).

El proyecto de reforma en salud fue presentado ante el congreso en julio de 1941 y tras discusiones y algunas modificaciones fue aprobado en noviembre del mismo año. Sin embargo, el camino de consolidación de la institución no fue fácil. Por un lado, existieron críticas de un amplio sector de las élites nacionales que cuestionaban la capacidad de recaudación de impuestos para financiar el programa, por otro lado, desde el sector médico privado se argumentaba que sus prácticas se verían perjudicadas. También se encontró con el inconveniente del desconocimiento del grueso de la población, del alcance y capacidades de atención que tenía la nueva reforma en salud, por lo que sumar asegurados fue un proceso que debió atenderse a través de una amplia cobertura publicitaria asumida en este caso no solo por el gobierno, sino también por las estructuras del Partido Vanguardia Popular y de la Iglesia Católica (Cerdas-Albertazzi, 1995; Díaz-Arias, 2009; Rosenberg, 1981).

Pese a las dificultades que surgieron en el nacimiento de la seguridad social y de la CCSS, el proyecto empezó a impactar en la población y a alcanzar algunos de los objetivos planteados. En menos de un año después de su puesta en práctica, se logró establecer a 14

mil personas como usuarios del seguro y 1500 recibieron atención médica²¹, para el año de 1950 ya se había asegurado a cerca 63 mil trabajadores (Cerdas-Albertazzi, 1995).

La tendencia al alza de la cobertura de la seguridad social y de la atención por la CCSS a la población costarricense continuó. El panorama político de la época después de 1944 fue más convulso y las reformas introducidas por Calderón Guardia con el posterior apoyo de la PCCR convertido ya en PVP y la Iglesia Católica, generaron tensiones en otros grupos políticos particularmente entre las élites oligárquicas. Esto, sumado a pugnas por el poder, acusaciones de corrupción en las elecciones presidenciales, entre otras, derivaron en la ruptura política que fue la guerra civil de 1948.

No es objetivo de esta investigación profundizar en la guerra civil de Costa Rica. Sin embargo, lo narrado anteriormente muestra un esbozo de la conformación de los actores políticos de la época, sus tensiones, sus articulaciones y alianzas, además de sus proyectos políticos y su forma de entender el papel del estado en relación a las necesidades de la población y en particular en el tema de la salud pública que derivó en la creación de la seguridad social y de la CCSS, vigentes hasta la actualidad y en disputa por actores que se reclaman como herederos de las pugnas de la primer mitad del siglo XX.

2.3 Segunda mitad del siglo XX

Tras el convulso cierre de la década de 1940 con una guerra civil, el triunfo del Ejército de Liberación Nacional convertido en partido político (PLN), el exilio e intentos de invasión de Calderón Guardia, la muerte de Monseñor Sanabria y con él la veta más beligerante de la Iglesia católica, y la proscripción del PVP con el exilio de varios de sus integrantes, se inició un proceso que apresuraba a la integración de un país que había puesto en disputa a sus integrantes.

Sin embargo, lejos de encontrar una unidad más o menos visible, las disputas por proyectores políticos de distintos actores, como era de esperar, tomaron fuerza mientras el

²¹ Según el Anuario de Estadística de 1944, la población de Costa Rica para ese año era de 725 149 personas (Rivera, 1945).

PLN en el gobierno consolidaba la reforma del Estado iniciada en 1940 y buscaba que este tuviese un rol de empresario²².

Como oposición al proyecto socialdemócrata del PLN, se da la apertura e incursión del discurso neoliberal en Costa Rica. Díaz-Arias (2021) plantea que dicho discurso apelaba (o apela) a una narrativa de entender el mercado como natural, mientras que buscaba una redefinición de la forma y funciones del Estado, en donde además el ciudadano sería un mero consumidor de los servicios del Estado, posicionado desde una racionalidad individual de intereses vinculados a dicho mercado.

El núcleo duro neoliberal, rescata Díaz-Arias, encontraría lugar en la Asociación Nacional Fomento Económico (creada en 1958), que estaría compuesta por figuras como Alberto Di Mare Fuscado, Cecilia Valverde, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría²³. La ANFE tendría influencia a partir de sus publicaciones en la columna semanal en el periódico La Nación, además de los espacios académicos de la Facultad de Economía de la UCR en donde expusieron las ideas de pensadores como Hayek y Friedman. La ANFE también tendría influencia en el gobierno de José Joaquín Trejos (1966-1970) en una organización política que articulaba al Partido Unión Nacional y al calderonismo, oposición al PLN y su manejo de la política nacional desde 1948. Bajo esta influencia, el gobierno de Trejos propondría una revisión y fiscalización de la administración pública y el crecimiento de la burocracia, la nueva apertura al fomento de bancos de capital privado, y en cuanto a salud que las personas pudiesen libremente escoger médicos privados para que les atendieran los cuales serían subvencionados por el Estado (Díaz-Arias, 2021; Marchena-Sanabria, 2016).

Sin embargo, tras la vuelta en el poder del PLN en 1970 con el segundo mandato del caudillo José María Figueres Ferrer, se continuó con su agenda de engrosamiento del Estado, el cual tenía un perfil empresario como indicaba anteriormente, y del poder del partido sobre la administración pública. Esto último se evidenciaría cuando en el gobierno mencionado, se crea la “Ley de Presidencias Ejecutivas”, la cual facultaba al Ejecutivo para nombrar a quienes presidirían las juntas ejecutivas de las instituciones autónomas, como la CCSS.

²² Para profundizar en el perfil empresario que tuvo el Estado costarricense en la segunda mitad del siglo XX, se puede consultar el libro de Ana Sojo (1984) “Estado empresario y lucha política en Costa Rica”; y el artículo del historiador Iván (Molina-Jiménez (2012) “Crisis económica y escenarios futuros. El caso de Costa Rica (1981- 1982)”; y el artículo de Cerdas Cruz (1979) “Del Estado intervencionista al Estado empresario (Notas para el estudio del Estado en Costa Rica).

²³ Este último, presidente de la República en el periodo 1998-2002.

Además de esto, en el posterior gobierno de Daniel Oduber (1974-1978) aprovechando la bonanza de los buenos precios del café en el mercado internacional, se extendió el Seguro Social a personas en condición de indigencia y personas en áreas rurales que no estaban aseguradas, como un empuje a la apuesta por la universalización de los servicios de salud públicos.

Así, las disputas políticas en el escenario costarricense se empezaron a ver marcadas por dos tendencias hegemónicas, la de los liberacionistas con apuesta socialdemócrata de un Estado interventor de la cosa pública por un lado, y por el otro, los así denominados socialcristianos los cuales asumían la herencia de Calderón Guardia y su doctrina social de la Iglesia católica, y que a partir de la segunda mitad del siglo XX apuntalarían un proyecto neoliberal, el cual prometía la simplificación del aparato estatal, un freno al proceso de lo que llamaron capitalismo estatizante, y una apertura de los monopolios concentrados en algunas instituciones, por ejemplo, la CCSS y la seguridad social a la cual planteaban modificaciones. De esta manera se empieza a catalizar un discurso que ponía lo público como ineficiente y retardado, mientras que lo privado como eficiente y rápido (Díaz-Arias, 2021).

Posteriormente, la década de 1980 atravesaría al país con una crisis económica que marcaría a su vez, la tendencia política independientemente del partido que asumiera el poder. El estancamiento de la producción nacional, su posterior caída, la disminución del salario real de las personas trabajadoras, el aumento de la inflación de un 17,8% a un 81,8% en cuestión de dos años, al aumento del precio del dólar y la triplicación de la deuda externa, fueron elementos que llegaron a delimitar el escenario en el cual deberían de moverse los actores políticos.

En dicha década inician las reformas al Estado a partir del emplazamiento de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para el otorgamiento de nuevos créditos con el objetivo de hacer frente a la crisis financiera del país. Dentro de lo solicitado al país estaba:

[...] reducir el déficit del sector público, fortalecer la autoridad presupuestaria, aumentar las tarifas de agua, electricidad y teléfono, vender algunas empresas de CODESA, incrementar las cuotas obrero-patronales de la CCSS, eliminar subsidios en el Consejo Nacional de Producción (CNP), ponerse al día con las obligaciones externas, invertir en recursos externos, acrecentar las tasas de interés, limitar la fijación de precios a un número reducido de productos, implementar una

política salarial de dos ajustes por año, comprometerse a revisar los incentivos de las exportaciones y los niveles de producción y el ajuste del tipo de cambio con mini devaluaciones (Díaz-Arias, 2021, p. 64).

Sería el presidente Luis Alberto Monge (1982-1986) quien, acompañado de viejos militantes socialdemócratas liberacionistas, iniciarían con las reformas del Estado de corte neoliberal a través del Programa de Ajuste Estructural I (PAE I) en 1985, el cual apuntaló políticas de desarrollo industrial, comercio y exportación, políticas bancarias, reformas del sector agrícola y fiscalización de la gestión y gasto público. En este escenario la oposición socialcristiana de corte neoliberal como ya había señalado anteriormente, fueron quienes articularon un discurso que homologaba la noción de desmantelamiento del Estado de Bienestar con la privatización o reprivatización del Estado empresario (Díaz-Arias, 2021).

Mientras esto sucedía y se ampliaba la discusión para la implementar el PAE II, no se encontró mucha oposición que tuviera un efecto real sobre las políticas de apertura del aparato estatal. Pese a que existía una crítica a la dificultad que las imposiciones de los organismo internacionales significaban en la capacidad de maniobra del país, existía una fragmentación entre los actores sociales y políticos contestatarios que hizo que se diera la aprobación estos sin mayor dificultad (Díaz-Arias, 2021).

Sin embargo, sectores sociales y de trabajadores empezaron a tomar protagonismo de nuevo en la década de 1990, como en otras épocas de la historia costarricense. Durante la discusión para un posible tercer Programa de Ajuste Estructural en el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) por parte del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC, hijo del caudillo de la década del 40), este empezó a enfrentar la articulación entre actores como sindicatos de empleados públicos del sectores educativos y universitarios, salud, transportes, y bancarios, quienes empezarían un trabajo de oposición a las políticas del gobierno de turno y los siguientes, acumulando experiencias organizativas y redes comunitarias que a posteriori se verían reflejados en hitos clave de las disputas políticas recientes en el país como lo fueron la Huelga del Magisterio Nacional 1995 que atentaron contra su régimen de pensiones, la oposición al Combo del ICE mencionado en el capítulo anterior y la organización que derivará en los Comités Patrióticos en Contra del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA).

En este escenario convulso de la década de 1990 y la primera del siglo XXI, se vio enfrentada en las calles la oposición a la apertura del monopolio eléctrico por parte del ICE y que tiró para atrás las iniciativas de los gobiernos del PUSC. A esto se le sumó la experiencia de referéndum contra el TLC, como antecedentes y causas de la problemática que la CCSS vería evidenciarse ante el informe de la Organización Panamericana de la Salud del año 2011.

2.4 Contexto reciente de la Caja Costarricense del Seguro Social

Una vez hecho un breve recorrido por la historia que marcó el papel del Estado a partir del encuentro de diversos proyectos de actores políticos en la pugna por el acceso a los espacios de toma de decisión, es importante entender el ordenamiento de la Caja Costarricense del Seguro Social como el ente principal encargado de la seguridad social y la salud pública de Costa Rica.

La CCSS se encarga de la enfermedad y su prevención, de la maternidad y de las pensiones a través de una cobertura de carácter universal y solidaria (Badilla & Ugarte, 2018). Los servicios son prestados a través de la mezcla entre el sector público, el sector privado, y un sector mixto el cual se presenta de una manera no muy clara. En el sector público se encuentra la CCSS y el Ministerio de Salud con sus instituciones adscritas como lo son el Centros de Educación y Nutrición (CEN), los Centros Infantiles de Nutrición y Alimentación (CINAI) y el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). El sector privado está integrado por las compañías aseguradoras, cooperativas contratadas por la CCSS, clínicas y hospitales privados (Sáenz, Acosta, Muiser y Bermúdez, 2011).

En cuanto al aseguramiento de las personas en el país, la Constitución Política de Costa Rica (1949) plantea que es irrenunciable el derecho de los trabajadores a estar cubiertos

contra riesgos de enfermedad a través del seguro Social²⁴²⁵(Badilla & Ugarte, 2018; Sáenz et al., 2011). Existen tres tipos de población que se ven representados en el seguro de salud, los primeros serían los asegurados directos que son asalariados, pensionados, aquellas bajo seguros voluntarios y población en condición de pobreza; por otro lado están los asegurados indirectos que son beneficiarios de aquellos asegurados directos; y por último los no asegurados que son personas con capacidad de contribuir al seguro y que sin embargo no lo hacen, a quienes se les suman en última instancia aquellas personas migrantes que no cuentan con documentación en el país (Sáenz et al., 2011). Según la última memoria institucional disponible la cobertura para el 2020 alcanza a un 91.8% de la población del país como se desglosa en la siguiente tabla:

²⁴ Artículo 73: “Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales (Constitución Política de Costa Rica, 1949).

²⁵ Artículo 177: “(...) Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense del Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado. (...)” (Constitución Política de Costa Rica, 1949).

Tabla 2. Cobertura de la población en Costa Rica por su condición de aseguramiento

Año		2019	2020
Población nacional		5 059 730	5 111 405
Asegurados directos	Asalariados	1 314 691	1 254 432
	Cuenta propia	398 608	400 216
	Convenios	61 234	66 445
Asegurados del Estado		753 394	847 982
Dependientes de aseguramiento directo		1 446 368	1 463 630
Otras formas de seguro		46 283	54 595
Pensionados	CCSS	280 433	294 250
	Regímenes especiales	66 468	68 083
	Régimen no contributivo	123 128	128 352
Dependientes de pensionado		117 795	114 285
Población no asegurada		439 530	412 561
Seguro privado o del extranjero		11 798	6 574
Porcentaje cobertura contributiva de la población nacional		91,08	91,8

Fuente: Memoria Institucional del CCSS (2020).

A su vez, la institución cuenta con tres regímenes que administra: El Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) el cual cubre la atención integral en salud; el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que cubre pensiones por vejez, invalidez, orfandad y viudez; y el Régimen No Contributivo que cubre a las personas que no cotizan por su condición de pobreza o discapacidad (Sáenz et al., 2011).

Los servicios son prestados por la CCSS en tres niveles: el primero está compuesto por los Equipos Básicos de Atención integral de Salud (EBAIS) que se encargan de la atención primaria. En el segundo nivel se encuentran una red de clínicas mayores, hospitales periféricos y regionales que atienden consulta externa, urgencias, tratamientos y apoyo diagnóstico. Por último, se encuentra el tercer nivel que son los servicios de internamientos y médico-quirúrgicos complejos ubicados en los hospitales nacionales y especializados (CCSS, 2021; Sáenz et al., 2011).

En cuanto a su financiamiento, desde su fundación la CCSS se alimenta económicamente a través de cotizaciones tripartitas entre personas empleadoras, trabajadoras y Estado (Badilla & Ugarte, 2018; Ramírez, 2021; Sáenz et al., 2011). A través de los años la carga a cada una de estas partes ha variado con una tendencia que va en disminución del aporte del Estado y aumento al patrono y al trabajador. Actualmente las

cifras se encuentran en: 5,25% los patronos, 4,0% empleados y 1,41% el Estado²⁶, sobre el monto del salario.

2.5 Problemática de la institución

En el año 2011 el gobierno de la entonces presidenta Laura Chinchilla y las personas miembros de la Junta Directiva de la CCSS solicitaron a la OPS hacer una evaluación de dicha institución. El proceso de apoyo por parte del organismo internacional derivó en el *Informe sobre el Estado de Situación Financiera del Seguro Social de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social* (OPS & OMS, 2013).

Este informe tendría varias réplicas, por ejemplo, se conformó una Junta de Notables el cual tomaría como base el diagnóstico de la OPS y generaría posibles estrategias para lidiar con la nombrada crisis financiera que enfrentaba la CCSS (Sauma et al., 2011), las cuales sin embargo no serían acatadas por las autoridades institucionales.

Badilla y Ugarte (2018) plantean que en el informe de la OPS como en los subsecuentes, se encuentran cuatro áreas en las cuales están concentradas las problemáticas: a) problemas de liquidez del régimen de salud; b) problemas de rentabilidad del IVM; c) problemas relacionados con ciertas condiciones laborales y salariales; y d) problemas relacionados con la alta gerencia de la institución. A su vez, en su investigación elaboran una serie de cinco causas estructurales tanto internas como externas para dar explicación a la situación de la CCSS.

Autor y autora sostienen que, si bien la crisis es planteada en el 2011, esta tiene un carácter estructural y reincidente la cual es necesaria de atender a la luz de los procesos sociohistóricos que le han dado forma. Con esto, plantean que dicha crisis está relacionada también con la pugna entre proyectos políticos y su noción del papel del Estado, por un lado, uno que apela por un Estado Interventor, es decir, de Bienestar y por otro, uno neoliberal cuyas estrategias apuntan a la reducción de este a través de un paulatino desmantelamiento

²⁶ Información recogida de la página institucional de la CCSS: https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?patronos-trabajadores-y-estado-aportaran-mas-al-regimen-ivm-a-partir-de-enero-2020

de la institución a través del traspaso de acciones y responsabilidades al sector privado, (Badilla & Ugarte, 2018).

En segunda instancia, el cambio de perfil demográfico de la población gracias al mejoramiento de las condiciones de vida, ha generado un impacto en la cobertura y financiamiento de los seguros ya que las personas pensionadas tienen una mayor longevidad a la vez que no existe un relevo generacional en la población económicamente activa dada la tendencia decreciente de la tasa de natalidad y fecundidad (Ávila-Agüero, 2013; Badilla & Ugarte, 2018).

En tercer lugar otro de los problemas estructurales que impactan la sostenibilidad financiera de la CCSS es la evasión y morosidad (Ávila-Agüero, 2013; Badilla & Ugarte, 2018; Ramírez, 2021). Se hace evidente cómo la población económicamente activa ha buscado estrategias para declarar ingresos menores a los realmente percibidos de tal manera que la contribución a la CCSS es menor, principalmente las grandes empresas. También se toman en cuenta la deuda histórica que tiene el Estado con la institución a partir del carácter tripartido, además de las obligaciones adquiridas con la cobertura de la población en condición niñez, incapacidad y de indigencia. La deuda actual del Estado a la CCSS asciende a la exorbitante cifra de más de 2 billones de colones²⁷ (CCSS, 2021).

Si bien las anteriores causas señaladas anteriormente podrían denominarse como externas, también existen una serie de condiciones de carácter interno que impactan en la salud financiera de la CCSS. En primer lugar, se encuentra el papel que le ha dado el Estado al régimen de IVM el cual ha utilizado como caja chica de fondos. Este régimen ante el cambio demográfico que ha experimentado el país señalado anteriormente, ha tratado de asegurar su rentabilidad a través de un fondo de inversión al Estado, en donde este último, principal moroso de la institución, paga con bonos de mercado que el IVM tiene que comprar la mayoría de veces, sin esperar las fluctuaciones de mercado que le podría significar dividendos a la institución.

Por otro lado, están los procesos de desigualdad de salarios en el sector público de manera ampliada, pero que en particular en el gremio médico de la CCSS ha sido causada por la Ley de Incentivos Médicos de 1982 que en la actualidad no se apega a la realidad

²⁷ A julio del año anterior, según lo indica el Semanario Universidad el monto era de ¢2.234.540 millones, es decir 3 477 029 152,52 de dólares. <https://semanariouniversidad.com/pais/contralora-advierte-que-ministerio-de-hacienda-no-quiere-reconocer-%C2%A2-04-billones-que-el-gobierno-adeuda-a-la-ccss/>

material del país ni de la institución. Badilla y Ugarte (2018) señalan oportunamente, que no se trata de condenar los salarios públicos, sino que estos se adhieran a la realidad material de la institución y estén sujetos a criterios de factibilidad, razonabilidad y fiscalización.

Por último, justo en el tema de la fiscalización de los servicios Badilla y Ugarte ubican la otra problemática interna. Existe una complicada e ineficiente fiscalización de la compra de medicamentos y de otras compras, el incumplimiento de jornadas laborales y el mecanismo para determinar la cantidad de especialistas.

A manera de cierre, a lo largo del capítulo brevemente se ha realizado un repaso por los principales actores tanto políticos como sociales en su relación con el Estado y la forma en que el rol de este último ha variado a partir de la disputa de los proyectos políticos que han tomado lugar en la escena costarricense.

Podría parecer extenso, sin embargo, no es casualidad ni está aislado del problema que atañe a esta investigación. Los actores, así como los procesos han dado forma a las respuestas que han tenido las OSC de base comunitaria en sus acciones durante el periodo que inicia en el 2011 y cierra en el 2020. La acumulación de experiencia en cuanto a sus formas organizativas y repertorios de acción, la forma en que son enmarcados los problemas, sus causas, responsables y posibles soluciones, así como indirectamente la configuración de un nosotros en los procesos de identificación toman lugar a lo largo de este proceso histórico relacional costarricense.

Capítulo III. Disputa por la Seguridad Social, la Salud Pública y la CCSS

3.1 Introducción

Este capítulo pretende hilvanar los argumentos como hilos de una red compleja, tratando así de comprender a través de la evidencia de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, las relaciones en una arena de disputa política marcada por la interacción de una heterogeneidad de actores políticos y con el Estado.

El trabajo que deriva en los datos presentados, supone una revisión sistemática para la elaboración de matrices y mapas de códigos. Estos, los códigos, construidos de manera flexible (Deterding & Waters, 2018), se configuran como herramientas analíticas compuestas y definidas desde la teoría, pero también desde los emergentes de la misma evidencia empírica. De esta manera, la codificación segmenta la realidad observada, es decir, a través de la información recolectada se escogen pasajes de esta que se ubican bajo determinada categoría y robustecen los argumentos planteados, en este caso, en el capítulo anterior.

Además de las entrevistas realizadas a las personas integrantes de las OSC de base comunitaria y otras que forman parte del circuito que será presentado a continuación, la información obtenida de estas fue triangulada con otras fuentes, tales como noticias de prensa, fuentes secundarias y primarias, como los son las cronologías de la protesta del Proyecto Protestas del IIS-UCR. El desarrollo del marco metodológico se puede observar de manera detallada en el Anexo que se encuentra al final de este texto.

De esta manera, se desarrollan los cuatro puntos que componen el argumento de esta investigación utilizando el esquema analítico construido para dicho propósito. Es así como, en función de dicho argumento, el presente capítulo se descompone en tres secciones. La primera de estas repasa la estructura de movilización y organización que da cuenta del circuito en el que se mueven las OSC de base comunitaria estudiadas, pero a la vez revisa su relación con otros actores, tanto el marco de un proyecto político como en frente de otros proyectos adversarios. A la vez en este primer apartado, se recogen las dinámicas dentro de dicho circuito dando lo lugar también a los cruces biográficos de las personas que integran las organizaciones y su impacto en las relaciones entre estructuras de movilización y organización. En esta sección se puede observar las similitudes (organizaciones no formales,

toma decisión en el marco de democracia participativa y enmarcamiento del modelo de salud público) y diferencias (repertorios utilizados y la capacidad diferenciada de movilización de recursos) entre el MSSP y FRENASS. Además, a través de su estructuración se puede apreciar como su condición de organizaciones no formales les permite una participación de un grupo heterogéneo de personas cuyas trayectorias han estado vinculadas principalmente a sectores de la izquierda costarricense. También se encontrará cómo las adscripciones múltiples hacen que se desdibujen las fronteras entre organizaciones del circuito, de tal manera que la simultaneidad de las personas en estas permite la difusión, construcción y reconstrucción del proyecto político, en donde, además, como práctica concreta, se da el tránsito de los diversos repertorios.

En la segunda parte se tipifican y se reconstruyen los repertorios de interacción socio-estatal de FRENASS y el MSSP. Se analizan las relaciones contenciosas, los espacios de negociación y cooperación a través de vías que se han abierto por la institucionalidad costarricense, pero también por la presión de la sociedad civil para acceder a los espacios de toma de decisión política. En este apartado se analiza el caso paradigmático de la Juntas de Salud, donde se pueden apreciar claramente los repertorios analizados, a la vez que se pueden observar las dinámicas propias del circuito y la construcción de sentido, es decir los procesos de enmarcamiento. Se podrá observar cómo los repertorios de acción directa como las protestas siempre han tenido un rol protagónico tanto en el MSSP así como en FRENASS, sin embargo ambas organizaciones han buscado además otras vías para interpelar al Estado, de tal manera que dicha apertura les ha permitido replantearse su trabajo y alcance.

Por último, el Capítulo III cierra justamente con los procesos de construcción discursiva alrededor de las estructuras de movilización y organización, así como de los repertorios ejecutados. Se construyen analizan tres marcos maestros que orientan y sostienen estratégicamente otros espacios de enmarcamiento como el diagnóstico de la situación vivida, el pronóstico del qué hacer y lo motivacional como punto de empuje para la acción. Estos tres marcos maestros (memoria histórica, apego al Estado de derecho y democracia participativa) funcionan como nodos discursivos sobre los cuales se reenmarcan otros sentidos alrededor de nociones como salud pública y la participación política.

3.2 Dibujar un circuito de relaciones e interacciones: OSC en el espacio amplio de un proyecto político

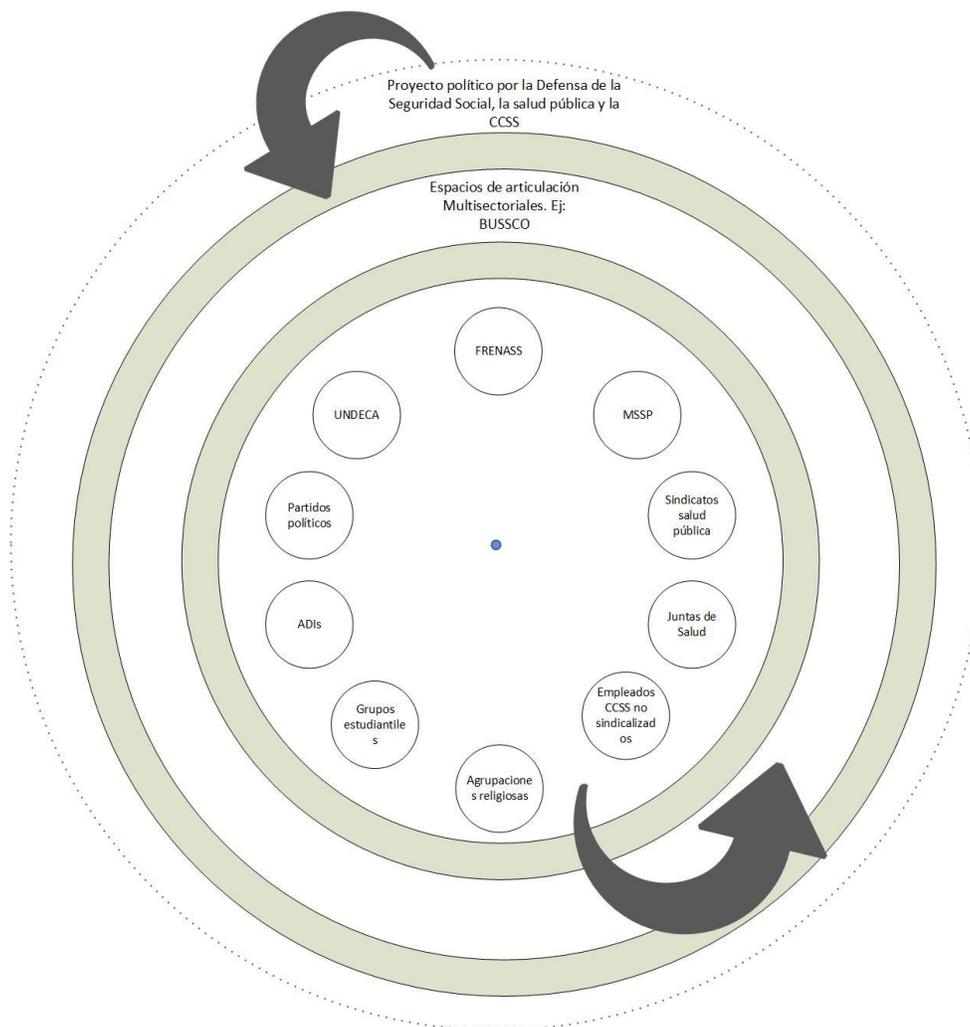
Las relaciones e interacciones de las OSC de base comunitaria dibujan un escenario en el que no solo aparecen una serie de actores políticos y sociales con demandas puntuales canalizadas a través de diversas acciones, sino también, una serie de procesos y dinámicas que dan cuenta de la co-determinación de estos y el Estado en marcos históricos y sociales amplios. En este apartado se dibuja el circuito en el que se dan dichas relaciones y los efectos que esto tiene sobre las OSC de base comunitaria en su interpelación al Estado costarricense por lo que se ha denominado la *defensa de la seguridad social, la salud pública y la Caja Costarricense del Seguro Social*.

Para empezar, fue preciso construir una propuesta analítica que permitiera dibujar la ubicación de FRENASS y del MSSP en el escenario político en que se encuentran con otros actores. Para esto, y como se mencionó en el capítulo anterior, se tomó como base la revisión teórica de la Movilización de Recursos. Como se recordará, esta propone la lectura de los canales formales e informales que sirven como ruta para movilizar personas y recursos ante las acciones colectivas y las relaciones que surgen entre los diversos grupos que se integran a dichas plataformas (Kriesi, 1999; McAdam et al., 1999; McCarthy, 1999). En este caso, como se puede asumir a través de la lectura del documento, no me concentro solo en las acciones colectivas, pues el espacio de interacción y el escenario político costarricense permite que emerjan y se construyan nuevos repertorios.

Tomando en cuenta lo anterior y la propuesta de lectura en tres niveles²⁸ que delinearon McCarthy, & Zald (1977), se adaptó el esquema a la lectura del escenario en el que se ven inmersos FRENASS y MSSP:

²⁸ Remitirse al apartado 1.3.1.a *Estructuras de movilización y organización*, en donde se plantea el desarrollo teórico entorno a la propuesta analítica en tres niveles de la Movilización de Recursos (página 27 de este documento)

Figura 2. Estructuras de movilización y organización de FRENASS y MSSP en el marco del proyecto político democrático participativo



Fuente: elaboración propia (2022).

¿Qué se observa en la figura anterior? Para responder esta pregunta se irá delineando un movimiento de dentro hacia afuera. El círculo más pequeño²⁹, contiene a los actores políticos y sociales que interactúan entre sí bajo el marco del proyecto político democrático participativo que a su vez moviliza la *defensa de la Seguridad Social, la Salud Pública y la Caja Costarricense del Seguro Social*. El segundo círculo, se encuentran los espacios de integración de estos actores políticos y sociales³⁰, por ejemplo, el Bloque Unitario Sindical y

²⁹ Este correspondería al (3) de la propuesta de McCarthy y Zald (1977) (ver página 29 de este documento).

³⁰ Este correspondería al (2) de la propuesta de McCarthy y Zald (1977) (ver página 29 de este documento).

Social Costarricense (BUSSCO). El último nivel, que correspondería al Movimiento Social en McCarthy y Zald (1977) se vuelve difuso y en el caso estudiado parece no estar tan claro. Si bien hay un enmarcamiento dentro de la defensa de la CCSS y la seguridad social, no queda claro si existe algo que se enuncie como un movimiento social tal cual. Es por esto que, buscando los elementos que permiten a estas organizaciones aglutinarse más allá de una de buscar una estructura formal, es que utilizo la noción de proyecto político. En los siguientes apartados se trabajan cada uno de estos niveles y en último lugar, se presta atención a los fenómenos dentro de esta relación de actores.

3.2.1 Primer nivel: FRENASS, MSSP y los otros actores políticos y sociales

En el primer nivel del circuito, es decir, el círculo más pequeño del *Figura 1*, se encuentran las OSC de base comunitaria, cada una con sus agendas, con sus demandas y con sus propuestas. Pero estas no están solas, por el contrario, ese espacio es compartido con una serie de organizaciones formales e informales.

Para empezar, se describe a las OSC de base comunitaria que tiene como centro esta investigación, a partir de las voces de las personas que las integran. En primer lugar, el MSSP nace en el 2014 como un intento de aglutinar un colectivo que permitiera rescatar la experiencia del Programa Hospital Sin Paredes (HSP, de 1955 a 1985)³¹ el cual desarrollo una amplia experiencia de atención a la salud con un enfoque comunitario y de promoción de la salud. La recuperación de la memoria histórica de esta experiencia tiene como objetivo plantear un concepto de salud que se aleje de una homologación de esta como mercancía y

³¹ El Hospital Sin Paredes fue un proyecto de atención primaria en salud que se desarrolló entre los años de 1955 y 1985 en la Región de Occidente de Costa Rica, específicamente en los cantones de San Ramón, Palmares, Naranjo y Valverde Vega (todos de la provincia de Alajuela), sin embargo, su cobertura también llegó a otras comunidades principalmente de carácter rural. Como bien lo indica su nombre, se buscaba romper la dinámica de puertas cerradas que separaba al hospital tradicional de la comunidad que atendía. El programa tuvo “como objetivo que la comunidad tratara de desarrollarse en forma integral para producir salud y bienestar individual y colectivo; por lo tanto, el programa “Hospital Sin Paredes” fue un sistema de atención integral basado en las verdaderas necesidades de salud de la comunidad y no la clásica demanda de servicios” (Ortiz Guier, 1978, p. 8). Para lograr su objetivo el programa, de la mano del Doctor Ortiz Guier, se partió de la idea de que la salud debía de ser gestada por la propia comunidad promoviendo una verdadera participación popular. El alcance del HSP fue reconocido a través de varios premios nacionales e internacionales: Premio Mundial de Atención Primaria de la Salud, de la OMS otorgado en 1999 al Doctor Ortiz; Premio Nacional Aportes al mejoramiento de la calidad de vida, de la Defensoría de los Habitantes en 2001; por último en 2015 se declaró al ya citado doctor como Benemérito de la Patria por parte de la Asamblea Legislativa (Arias-Sobrado, 2015).

que exclusivamente se centra en la atención de la enfermedad. Buscaban con esta redefinición de la salud como hecho positivo, es decir, no en el mero opuesto de la enfermedad, un concepto holístico que se logra a través de la generación de condiciones de vida digna. Este modelo que han intentado recuperar, apunta a que para construir estas condiciones mencionadas es imprescindible el acercamiento a las organizaciones de base popular para que luchen, entre muchos temas redistributivos, por construcción comunitaria de la salud y por la exigencia de un buen servicio de atención de la enfermedad por el Estado.

Su trabajo a partir de esta recuperación ha consistido en la articulación de las distintas organizaciones distribuidas en el territorio de la Región de Occidente de Costa Rica y para esto han realizado coloquios³², encuentros, ferias de divulgación, entre otros (Entrevistas MSSP- MC1; MC2; HF1; HF2; AS1; 2021).

Al igual que el MSSP, el FRENASS es una organización de hecho, lo cual se traduce en que no están inscritas en ninguna instancia oficial pero que sin embargo cuenta con una estructura de organización que permite una variada participación de un grupo heterogéneo de personas. Esta agrupación, como bien lo indica su nombre, es entendida como un frente en el cual sus integrantes se suman a título personal³³, quienes, además, por lo general tienen otras adscripciones, es decir, forman parte o militan en otras estructuras como partidos políticos principalmente de izquierda (Frente Amplio y Pueblo Unido), sindicatos del sector público (principalmente de UNDECA), agrupaciones religiosas y Justas de Salud locales, entre otras. Recogen la experiencia de organizaciones informales previas que durante más de 10 años generaron algunas acciones para la defensa de la CCSS.

Con esto como base, su trabajo parte de entender que el problema de la salud pública y la CCSS, en particular, no es financiero como señalaba la OPS y la Junta de Notables, sino que por el contrario es un problema político que apunta a través de diversas vías a un

³² En el 2015, el recién fundado MSSP realizó un coloquio en el Museo Regional del cantón de San Ramón en el cual se discutieron las lecciones aprendidas del Programa Hospital Sin Paredes como una forma de enmarcar la fecha en que 30 años antes habían desmantelado dicho programa. En el siguiente enlace se puede acceder al video de dicho evento: <https://www.youtube.com/watch?v=IGMqPn4VN5M&t=226s>

³³ Volviendo a la crítica que realicé a Zald (1999) y el carácter masculino de su enunciación de actores sociales y políticos (página 41 de este documento), varias de las integrantes de FRENASS sostienen que, en el trabajo desarrollado, quienes se han sumado predominantemente son mujeres: “Yo llegué a esas reuniones, fundamentalmente éramos mujeres y seguimos siendo fundamentalmente mujeres que estamos en esto. Entonces ya empezamos a cuestionarnos todo” (Entrevista FRENASS-YF, 2021, p. 14). Lo cual es consecuente con lo señalado por Botey-Sobrado (2019) en el perfil de las actores y actoras sociales promotoras de la salud entre 1850-1940.

desmantelamiento de la seguridad social. Frente a esto han planteado sus estrategias partiendo desde la organización comunitaria logrando articular un grupo amplio de simpatizantes para canalizar así sus críticas, demandas y propuestas por medio de diversos canales y repertorios, los cuales ya abordaré más adelante.

Es importante mencionar la expansión geográfica del trabajo de FRENASS que se ha dado en los últimos dos años. En un inicio, su trabajo estuvo concentrado en el Gran Área Metropolitana (GAM), principalmente en las áreas de salud del Este de San José. Sin embargo, durante el 2021 desarrollaron una capacitación para informar sobre las características y formas de integrar las Juntas de Salud locales, que se extendió y alcanzó diversas comunidades del territorio costarricense a través de medios virtuales los cuales surgieron como herramienta y necesidad en el marco de la pandemia por Covid-19 (Entrevistas FRENASS- AF1; AF2; YF1; YF2; CS; GK1; GK2; MZ; RL; VD, 2021; Sindicatos-VA, 2021).

Como se puede observar, existen varias similitudes en estas dos OSC de base comunitaria, principalmente en cuanto a su forma de organización informal, su forma de entender que los procesos de decisión política se deben dar en el marco de una democracia participativa y, además, su visión en cuanto a la forma de entender el modelo de salud pública. En cuanto a sus principales diferencias están los canales por los cuales tramitan sus demandas, los repertorios de interacción utilizados como se analizará en un próximo apartado, y la capacidad que tienen para movilizar ciertos recursos de manera particular. Además, es importante señalar que estas dos organizaciones se han encontrado y han sostenido diálogos principalmente en cuanto al tema de las Juntas de Salud, en donde miembros del MSSP participaron de la capacitación ya mencionada anteriormente.

Ahora bien, el encuentro de estas dos organizaciones no es casual, se da en el primer círculo del circuito propuesto para el análisis. Pero en este no se encuentran solas, sino que se ven acompañadas y en interlocución con otros actores políticos y sociales que ya se han venido mencionando. Este espacio se ve orbitado por una heterogeneidad de organizaciones sociales y políticas: sindicatos del sector público, partidos políticos, Asociaciones de Desarrollo Integral, Juntas de Salud locales, empleados públicos no sindicalizados, agrupaciones religiosas y agrupaciones de estudiantes universitarios.

El MSSP ha encontrado una articulación dentro de este espacio con otras organizaciones que se vieron interpelados por el trabajo del HSP. Con esto, han tenido una fuerte relación con estudiantes universitarios con quienes se han vinculado por dos vías: la primera que pasa a través de prácticas de estudiantes de las carreras de Trabajo Social y Psicología³⁴ de la Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, quienes desarrollaron trabajos comunitarios, y la segunda, a través de organizaciones de estudiantes como asociaciones, como lo fue el caso la Asamblea General Autónoma de Occidente (AGASO), con quienes tuvieron vínculos a partir de la coyuntura por el *Combo Fiscal* en 2018.

Además de esto, justo en la coyuntura del 2018, se acercaron a sindicatos como UNDECA, APSE y ANDE. También han contado con la vinculación de algunas agrupaciones religiosas que en ocasiones específicas les han brindado sus espacios físicos para desarrollar actividades (Entrevistas MSSP- MC1; MC2; HF1; HF2; AS; 2021).

FRENASS por su lado cuenta con una más amplia red de vínculos dentro del primer círculo del circuito que va desde los sindicatos de universidades públicas, como la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), pasando por las Asociaciones de Desarrollo en las comunidades en donde se han integrado en las Juntas de Salud. También al igual que el MSSP, se han relacionado con el Frente Amplio y con Pueblo Unido (Entrevistas FRENASS- AF1; AF2; YF2; CS; GK1; GK2; MZ; RL; VD, 2021).

Como se puede observar, la relación con los sindicatos es uno de los vasos comunicantes fuertes de este primer círculo del circuito de la estructura de organización. En el apartado 1.2 del capítulo I, se revisó cómo en la literatura costarricense existe una centralidad en el papel de los sindicatos y en donde las OSC de base comunitaria han quedado relegadas a la órbita de estos. Es entonces que a la luz de la evidencia empírica se habilita la pregunta por cómo es, entonces, esta relación en el marco de la defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS.

En el caso de la experiencia del MSSP se ha dado una oscilación en la cercanía a los sindicatos. En primer lugar, han encontrado coyunturas en las cuáles se perciben como

³⁴ De esta última, existen materiales que derivaron de dichos procesos de práctica. Particularmente del Módulo de Psicología de la Organización Comunitaria que, como parte de los productos, generaron audiovisuales para registrar las experiencias del proceso. Tal es el caso de una Día de la Salud en el cantón de Zarcero: <https://www.youtube.com/watch?v=U0OxJfghF2M&t=89s>

aliados naturales, por ejemplo, en el 2018 con la problemática del *Combo Fiscal* ya mencionada, en donde el MSSP entendió que en la agenda propuesta de los sindicatos públicos se englobaba la de su organización. Sin embargo, la crítica a la estructura sindical existe y se direcciona en dos sentidos. El primero tiene que ver con que los sindicatos pueden llegar a concentrarse en lo reivindicativo de las condiciones laborales de sus afiliados. En torno a ello el MSSP argumenta que si bien es una arista muy importante de su razón de ser, no debería ser la única. Esta a su vez lleva a la segundo, que tiene que ver con la necesidad de los sindicatos de vincularse con las organizaciones comunales y aprender a hacer uso de las redes que se tienden con estas. Sobre este último punto, las personas del MSSP sostienen que en su relación con los sindicatos públicos han aportado el componente ideológico que apunta a la construcción de una visión integral de la salud y que para esto debe darse el trabajo a través de la participación democrática de las bases populares (Entrevistas MSSP-MC1; MC2; HF1; HF2).

En el caso de FRENASS también sostienen críticas similares como las señaladas por MSSP. Pero han tenido una relación más próxima pues desde sus inicios han existido miembros de esta OSC que a la vez pertenecen a sindicatos públicos, principalmente de UNDECA y ANDE. Esto ha permitido movilizar recursos económicos, apoyar agendas y repertorios y compartir información por sus bases como lo fue el caso del proceso de formación para las Juntas de Salud:

[...] sí, pero digamos, en el caso de FRENASS UNDECA y ANDE han sido siempre fieles, han estado ahí siempre, digamos, si FRENASS convoca, siempre convoca a la membresía y no solo convoca, FRENASS es un frente, dentro de FRENASS no tiene un presupuesto tampoco, entonces cuando se ha tenido que pagar banderas las paga alguno de los sindicatos, las... ¡ay!, ahora por ejemplo algunos otros materiales, camisetas o si hay que trasladarse a un evento a alguna reunión también, a veces si es necesario apoyar con dinero han apoyado con algún dinero para que alguna gente tenga, si tiene que ir (Entrevista FRENASS- MZ, 2021, p. 18).

Dentro de esta relación estratégica y que se enmarca bajo un proyecto político que discutiré más adelante, se da la relación directa de FRENASS con la representante del sector laboral en la Junta Directiva de la CCSS. El primer representante que, además, era parte de FRENASS, fue Mario Devandas, sin embargo, tras su muerte a finales del 2020, Marta

Rodríguez, Secretaria General Adjunta de UNDECA, es elegida para la silla de representación ante el máximo órgano de la CCSS.

Los beneficios de dicha vinculación son en ambos sentidos, por un lado, FRENASS encuentra recursos que no tienen por su propia estructuración, pero a la vez los sindicatos públicos, como UNDECA, encuentran un espacio de articulación en un escenario nacional en el cual se han visto deslegitimados a través de la prensa³⁵. Sobre estos espacios de articulación volveré en el siguiente apartado.

3.2.2 Segundo nivel: Espacios de articulación

En el segundo nivel del circuito, se expande la visión hacia las formas en que las organizaciones van más allá de sí mismas y buscan articulaciones con los otros actores políticos y sociales que integran el primer nivel del esquema propuesto. Sin embargo, ¿qué diferencia del primer nivel? En el primer nivel veíamos como las organizaciones se mantienen en el trabajo que desarrollan por sí mismas, en donde si bien encuentran espacios de apoyo o movilización de recursos, se continúa con agendas particulares. De nuevo utilizo como ejemplo el trabajo desarrollado por FRENASS con las Juntas de Salud. No obstante, en este segundo nivel se articula el trabajo de manera formal, como una suerte de frente en el cual se construyen estrategias de manera conjunta entre los actores que se integran a estos espacios.

Si bien para ambas organizaciones, de manera común en ocasiones, o de manera particular, han existido espacios varios espacios de articulación: *Confluencia Solidaria*, *Frente Mario Devandas*, *la Coordinadora Popular de Occidente*, *Fuerza Sindical* y *Popular de Occidente*, estas han respondido a problemáticas específicas como la ley de empleo público y el *Combo Fiscal*, y su existencia en el tiempo ha sido variada. Sin embargo, existe una en común para ambas organizaciones en la cual han encontrado un espacio para la

³⁵ Una de las personas miembro de FRENASS señalaba que en el momento en que los EBAIS del Este de San José lograron la institucionalización de los servicios locales y tuvieron que trasladar el laboratorio químico a una zona medianamente alejada para la población, se vieron envueltas en críticas las cuales, sin embargo, les acusaban de ser parte de la estructura sindical, es decir, como si dicho vinculación inmediatamente les mereciera un pronóstico negativo (Entrevista FRENASS-AF1, 2021). Si bien en FRENASS no encuentran problema con dicha homologación, es importante distinguir la forma en que la prensa construye a los sujetos sociales que generan las acciones en el ámbito de la salud pública, pues puede derivar en que las miradas se centren en actores invisibilizando el papel que tienen, por ejemplo, las OSC de base comunitarias estudiadas.

articulación de la defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS. Este espacio que lleva por nombre el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO)³⁶, ha sido la plataforma para coordinar acciones y estrategias entorno al proyecto político neoliberal que en el caso costarricense ha apuntado al desmantelamiento de las políticas públicas por medio de la privatización de servicios (Entrevistas FRENASS-CS; GK1; GK2; MZ; RL; MSSP-MC2; HF2). El siguiente fragmento sintetiza la forma en que ha sido abordado este espacio de articulación:

[...]el BUSSCO es una organización, una aglutinación de organizaciones en diversas circunstancias hay muchas, a veces hay pocas, otras veces estamos como dice agarrándolas del rabo, por la gente que está a penas, pero hay organizaciones muy fuertes, por ejemplo te nombro UNDECA, hasta hoy está también el sindicato de la educación, fundamentalmente y después son un montón de organizaciones más de universitarias, sindicatos privados, hay organizaciones, hay asociaciones comunales, hay asociaciones estudiantiles, ¿me entendés?, en la listas de la participación es muy grande, y entonces y es muy ágil porque se mueve según las circunstancias que se estén dando... (Entrevista UNDECA-VA, 2021, p. 8).

Como se puede leer, este espacio de articulación que han construido los actores sociales y políticos tiene una apertura en cuanto a su permanencia en el tiempo y al trabajo que vayan a desarrollar, el cual en gran medida depende de la contingencia política a la que se enfrenten. Pero es importante señalar que no solo tiene un carácter circunstancial, sino que lo que permite a la vez que se dinamicen acciones y estrategias ante escenarios particulares, es la base común del proyecto político que alimenta dicho aglutinamiento, como menciona el entrevistado.

Ahora bien, como ya adelantaba en el Capítulo I y retomaba en la primera parte de este, ante la falta de enunciación de un movimiento social con nombre propio. Ante la ausencia de una estructura formal, cabía la pregunta sobre ese cemento que permite aglutinar

³⁶ Un ejemplo de cómo se dinamiza dicha articulación, fue el escenario planteado por el foro *Los desafíos de las bases del Movimiento Social para la construcción de la unidad popular*, llevado a cabo de manera virtual el 7 de agosto del 2021. En este participaron integrantes de UNDECA (BUSSCO), MSSP, el Partido Frente Amplio, Partido Pueblo Unido, Partido Unión Griega y personas representantes del sector agropecuario y la pequeña empresa. En el siguiente enlace se puede acceder al video de dicho foro <https://www.facebook.com/musadeorg/videos/2710903762543785/>

a las heterogéneas organizaciones que se integran en este circuito analítico propuesto. Este aglutinante es el proyecto político.

3.2.3 Proyecto político como aglutinante: defensa de la seguridad social, la salud pública y la Caja Costarricense del Seguro Social

¿Por qué sustituir la propuesta de McCarthy, & Zald, (1977) de movimientos sociales por la noción de proyecto político? En primer lugar, como he venido argumentando anteriormente, en los casos de estudio no se enuncia a un movimiento social con nombre propio. En segundo lugar, los autores citados, proponen que los movimientos sociales explícitamente tienen un alto componente de organización para las acciones. En los casos analizados, las relaciones de organización son complejas y no están estructuradas tan formalmente como supone el concepto de los autores.

Pero entonces, ¿qué es lo que permite que se aglutinen estas diversas organizaciones en torno a la defensa de la CCSS, la seguridad social y la salud pública? Propongo al proyecto político. Este es el cemento que permite aglutinar a la diversidad de organizaciones contenidas en los dos primeros círculos. Retomando a Dagnino, el proyecto político es definido como *“el conjunto de creencias, intereses y concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos políticos”* (Dagnino, 2004, p. 98). Este permite dar sentido a las acciones y las formas en que estas se vinculan los actores. Este proyecto se construye, se disputa y se intenta ganar, en una dinámica que depende de la relación de fuerzas en un momento histórico para así acumular poder en el Estado y extender los hilos de dicho proyecto, teniendo un asidero material (Hall, 2018). Se difunde, se construye y se reconstruye a través de prácticas concretas de sujetos concretos y las disputas discursivas de estos a través de los procesos de enmarcamiento y reenmarcamiento que permiten la distinción de algunas nociones medulares. Los procesos de enmarcamientos serán abordados un apartado posterior.

Resulta importante tratar de dar forma a este conjunto que atraviesa a cada uno de las organizaciones de este circuito descrito, en especial a MSSP y FRENASS. La noción de este proyecto político democrático participativo, en el caso empírico de este trabajo empieza con un reenmarcamiento de dos conceptos claves para la problemática en cuestión: salud y

democracia. Como se recordará, en el Capítulo I se describe como los enmarcamientos son transformaciones sustanciales en ámbitos concretos de la vida. Dichas transformaciones giran alrededor de nodos discursivos llamados marcos maestros y que en esta investigación se definen tres: a) memoria histórica; b) apego al Estado de derecho; c) democracia participativa. La constitución de estos marcos maestros será abordada en la última sección de este capítulo.

Por el momento, podemos observar cómo existe un reenmarcamiento de algunas nociones cotidianas. En cuanto a la salud se plantea, siguiendo una suerte de legado histórico (marco maestro de memoria histórica), que, desde los inicios de la seguridad social, la salud pública y su materialización en la CCSS en el año de 1943, se deben prestar servicios gratuitos con una cobertura universal de la población que habita el territorio costarricense. Esta prestación de servicios debe de ser de digna y de calidad, partiendo de un concepto holístico que no defina la salud desde la ausencia de enfermedad, sino como un entramado de condiciones de vida que permiten a las personas el disfrute de sus diversas relaciones en el contexto que habitan. Con esto, la visión de salud planteada dentro de este proyecto debe de ser construida a partir de la participación y relación de diversos actores de diversas áreas, como quienes pugnan por espacios de vivienda digna, sanidad de aguas y recursos naturales, redistribución económica, condiciones laborales que permitan al trabajador desarrollarse, entre otras. En el siguiente fragmento de una entrevista se ejemplifica el argumento anterior:

[...]de modo que es otra concepción de entender la vida en la comunidad, de entender la construcción de condiciones de salud en la comunidad y de construcción de condiciones para la prevención y la atención de la enfermedad y la muerte incluso, verdad, es decir, es otra ideología, es otra forma de entender el mundo y otra forma de entender la democracia, una democracia que es sí o sí participativa, participativa desde la comunidad y participativa desde lo institucional incluso. Entonces, no hay parcelas de conocimiento, no hay parcelas de servicio público, sino que es la integración del recurso, es la institucionalidad pública la que genera sinergia, y más aún si hay participación de la comunidad facilitando la prestación de esos servicios y que existe una alianza natural entre el prestador de servicio, el trabajador asalariado que presta un servicio de salud, de educación, de nutrición, y la comunidad usuaria que es la población trabajadora usando sus servicios. Hay una alianza natural de la población trabajadora, una prestando servicios y la otra recibiendo su propia familia, recibiendo servicios en la comunidad (Entrevista MSSP- MC, 2021, p. 20-21).

Esto último resalta un elemento importante de esta noción de salud: tiene un carácter participativo (marco maestro de democracia participativa). Es decir, la salud no se entiende como algo dado o producto exclusivo de procedimientos médicos en clínicas, hospitales u otros centros de atención, sino que se construye a partir de la puesta en práctica de un trabajo organizativo en las comunidades y en el vínculo con el Estado a través de los diversos canales que existen. Esto a la vez invita a pensar que el rol del Estado debe ser activo, garantizando lo que constitucionalmente está dispuesto en el ordenamiento jurídico costarricense, en donde debe hacerse cargo de sostener materialmente el sistema de salud y a la vez construir los canales para la participación popular en los espacios de decisión.

Es importante resaltar de que, para poder desarrollar esta agenda que apunta a la construcción amplia del concepto de salud, se debe sostener la materialidad de un sistema de salud público como el costarricense y una institución como la CCSS. Es por esto que mientras se trabaja sobre dicho entendimiento de la salud, a la vez se trabaja por sostener las condiciones materiales de la salud pública.

Ahora bien, esta redefinición del concepto de salud, a la vez a traviesa la forma en que se ha entendido la democracia liberal procedimental costarricense, apuntando a una vuelta de tuerca en donde el rol de participación popular toma un lugar relevante. Para esto se plantea en primer lugar la organización comunitaria a través de diversas estructuras, pero también mediante las vías institucionales del Estado, de tal manera que esas que se habían visto en el marco de lógicas clientelares y de cooptación política, se abran como canales utilizables para tramitar no solo demandas, sino además para posicionar agendas (marco maestro apego al Estado de derecho).

De esta manera, el proyecto político democrático participativo que sostiene en este caso la defensa *defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS*, entra en tensión con otros actores, adversarios políticos, con quienes disputan la hegemonía de su proyecto³⁷.

³⁷ La hegemonía tal como la planteara Aricó en su lectura de Antonio Gramsci: “El concepto gramsciano de hegemonía, aquello que- para decirlo de manera provocativa- lo transforma en un punto de ruptura de toda aquella elaboración marxista que lo precedió, es el hecho de que se postula como una superación de la noción leninista de alianza de clases en la medida en que privilegia la constitución de sujetos sociales a través de la absorción y desplazamiento de posiciones que Gramsci define como “económico-corporativista” y por tanto incapaces de devenir “Estado”. Así entendida, la hegemonía es un proceso de constitución de los propios agentes sociales en su proceso de devenir Estado, o sea, fuerza hegemónica. De tal modo, al aferrarnos a categorías gramscianas como las de formación de una voluntad nacional-popular y de reforma intelectual y moral”, a todo lo que ellas implican más allá del terreno histórico-concreto del que emergieron, el proceso de configuración de la hegemonía aparece como un movimiento de que afecta ante todo la construcción social de

Entonces, ¿qué se encuentra fuera del circuito dibujado en el medio de la disputa por la hegemonía del proyecto? Se encuentra un otro, un adversario que en este caso se enmarca en un proyecto político neoliberal.

Tal y como lo plantea Dagnino, uno de los requisitos mínimos en la arena de la disputa política en el marco de la democracia es el reconocimiento del otro como interlocutor válido. Entonces, lo que se encuentra fuera de la frontera que delinea el proyecto político, es una serie de actores políticos, sociales y empresariales que han apostado por unos principios que orientan la reducción del rol del Estado en la cuestión social ya mencionada en el Capítulo II. Dentro de esta reducción se encuentra incluida la prestación de servicios de salud pública y la forma en que se ha entendido la seguridad social y el rol de la CCSS. A lo largo de las entrevistas realizadas, se ubica en ese otro frente a lo que denominan como el proyecto neoliberal, al cual caracterizan por apostar por políticas excluyentes de las mayorías populares, una reducción de los servicios públicos de salud a través de la privatización que encuentra otras rutas, como la tercerización de servicios en manos privadas. Además, este proyecto que lleva efectuando una serie de reformas en las políticas públicas del Estado desde la década de 1980, ha devenido en un desmantelamiento de la política pública.

3.2.3.a El proyecto neoliberal: estrategias de desmantelamiento

Para entender ese otro proyecto político neoliberal es preciso repasar sus componentes constitutivos y contextualizarlos al caso de Costa Rica. Como se podrá recordar de lo planteado en el Capítulo I, Dagnino, Olvera y Panfichi (2008) plantean como elementos constitutivos del proyecto neoliberal la reducción del rol del Estado a través de la privatización de algunas áreas de la política pública. En el caso de Costa Rica esto se ha visto reflejado, tal y como lo señala Díaz-Arias (2021) para una serie de transformaciones del Estado a partir de la década de 1980 en donde bajo lineamientos de organismos financieros

la realidad y que concluye recomponiendo de manera inédita a los sujetos sociales mismos. (Aricó, 1985, p. 14).

internacionales como el FMI y BM se intentó satisfacer las necesidades de un país que se veía en un estancamiento económico³⁸.

Ahora bien, este proyecto político neoliberal, como matriz cultural ha servido de guía para la ejecución de determinadas acciones por sujetos concretos como ya he mencionado anteriormente. En el caso costarricense, una de estas prácticas concretas ha sido el desmantelamiento de la política pública, por lo que se hace preciso revisarla. Para esto, sigo la estrategia analítica de Bauer y Knill la cual rastrea, a partir de las estrategias de desmantelamiento, las preferencias de los actores y las oportunidades políticas e institucionales (Bauer et al., 2012; Bauer & Knill, 2012, 2014b; Jordan et al., 2013). En el relato de las personas entrevistadas se recogen al menos cinco ejemplos en los cuáles se refleja el desmantelamiento. Para revisarlos, se categorizarán según la propuesta de los autores³⁹.

En el desmantelamiento por defecto se exponen varias acciones. En primer lugar, se mencionan las condiciones laborales del grueso de personas trabajadoras de la CCSS, en donde un amplio sector de estos se encuentra en condiciones de nombramiento interino⁴⁰. En la siguiente tabla se puede observar la distribución de empleados y empleadas según su condición de nombramiento:

³⁸ Para revisar los impactos del empuje del proyecto neoliberal en Costa Rica, se puede revisar lo trabajado en el Capítulo II de este texto.

³⁹ Ver Tabla 1, página 37 de este documento.

⁴⁰ Según la CCSS a través del reglamento titulado “*Normas regulan las relaciones laborales, científicas, académicas, profesionales y sindicales, entre la CCSS y profesionales en medicina, microbiología, farmacia, odontología, psicología y otros*”, en su artículo 41 define al profesional interino como: “Los nombramientos de los profesionales en ciencias médicas con seis meses de laborar en forma continua en la Caja, contados a partir del primer nombramiento posterior a la aprobación del Servicio Social, tendrán los efectos del contrato a tiempo indefinido, incluyendo la estabilidad relativa en el puesto que implica el derecho del profesional para continuar nombrado en código vacante que ocupe hasta la finalización del interinazgo, salvo la existencia de alguno de los supuestos para la conclusión anticipada de nombramiento interino. La estabilidad relativa del profesional interino nombrado para la realización de sustituciones comprende el derecho de quienes en el término de dos años acumulen como mínimo seis meses de laborar para la Caja en este tipo de nombramientos, de pertenecer al rol de sustituciones del centro de trabajo donde realicen dichas sustituciones una vez cumplido el referido plazo, o de aquellos centros en los que se desempeñen con posterioridad al cumplimiento del supuesto establecido en el presente párrafo. Para los efectos de la aplicación de esta norma el profesional en ciencias médicas únicamente podrá alegar en forma simultánea, derecho de pertenencia al rol de sustituciones en diferentes centros de trabajo, cuando se encuentre efectuando sustituciones en más de un centro de trabajo al mismo tiempo”.

Tabla 3. Distribución de trabajadores de la CCSS por tipo de nombramiento, marzo de 2022

Tipo de nombramiento	Trabajadores	
	Absoluto	Porcentual
Propiedad	17349	27.7
Interino	45360	72.3
Total de trabajadores	62709	100

Fuente: Sistema de información estadística de recursos humanos, CCSS (2022)

Con la información anterior, se argumenta que no existe una planificación sobre la forma de contratar personal, ya que no está sustentado en necesidades y criterios técnicos, y que en ocasiones podría deberse a favores políticos. El impacto del interinazgo, sostienen, se refleja en la cotidianidad de la prestación de servicios y el trato con los usuarios.

Volviendo sobre el desorden en la contratación, en el Capítulo II se mencionaba que uno de los principales problemas que enfrenta la institución y que fue señalado por la OPS, es la falta de médicos especialistas para cubrir las largas listas de espera. Sin embargo, pese a esto, en distintos periodos se ha primado la contratación de personal administrativo pese a la necesidad de este recurso médico. Ejemplo de lo anterior fue que, durante el gobierno de Oscar Arias y la administración de Eduardo Dorian, presidente ejecutivo de la CCSS, esta institución incrementó su personal administrativo en diez mil tres plazas, acción la cual se dio en detrimento del funcionamiento y ejecución normal del presupuesto global de la institución⁴¹.

[...] ¿qué es lo que pasa?, que la Caja está restringiendo, por muchas razones están restringiendo también ciertos cambios porque claro, hubo una eclosión en la época de Óscar Arias que metieron un montón de funcionarios por cuestiones política, metieron un montón de gente y claro se aumentó el presupuesto [...] (Entrevista FRENASS-VD, 2021, p.13).

[...] porque a mí me lo decían periodistas en medio de la lucha de los EBAIS, me decían, cuando decían que no había dinero para asumir los EBAIS, pregúntenle al

⁴¹ En el 2019, 10 años después, se inició una investigación a Dorian y otros funcionarios de la CCSS por dichas acciones. Para más <https://semanariouniversidad.com/bloque1/fiscalia-acusa-a-18-jerarcas-de-la-ccss-por-desfase-financiero-en-periodo-de-arias/>

“Mago” Gustavo Picado, periodistas decían eso, pregúntele a Gustavo Picado de dónde cogió para hacer todo un departamento solo para hacerle caso a Oscar Arias que necesitaba poner un poco de gente, darles un premio, pregúnteles, vaya y le pregunta ¿que no hay plata?, solo hay que saber dónde, que alguien diga que la saquen [...] (Entrevista FRENASS-MZ, 2021, p.13)

En este desmantelamiento por defecto, no existe una decisión política clara y evidente de la acción, y mucho menos visibilización de los actores que la ejecutan. Quienes se encuentran en la defensa de la institución plantean, por ejemplo, que la situación de la crisis de la CCSS no es un tema financiero, sino político en donde se ha dejado de lado el cumplir con la actualización de la política en torno al contexto actual para poder responder a las necesidades de la población usuaria, ejemplo de lo anterior es la ya mencionada falta de especialistas médicos y la calidad de los servicios que a su vez tiene un impacto en la opinión pública sobre la CCSS, que casi en una figura de círculo vicioso, significaría a su vez, una oportunidad política para implementar otras medidas más directas, que restrinjan el área de acción de la CCSS.

Esto se enlaza con otros de los ejemplos que podemos clasificar en esta estrategia, la cual es la deuda estructural del Estado con la CCSS. Como se mencionó en el Capítulo II, la deuda por parte de este a la institución asciende a billones de dólares⁴² que se han ido acumulando desde el momento mismo de su creación. Las personas que integran las organizaciones sociales y políticas señalan que, si esta deuda fuese pagada de acuerdo a las obligaciones estipuladas en la Constitución Política y otros lineamientos jurídicos, la atención de la salud pública en el país no presentaría deficiencias en cuanto lugares de atención, personal, principalmente médicos especialistas, reduciendo así las largas listas de espera. Es por esto que se acusa a actores políticos que han gobernado el país quienes a través de la línea política que significa la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, han dejado de lado el pago de ese dinero y con esto la búsqueda de estrategias para fortalecer económicamente la institución a través del cobro al principal deudor, el Estado costarricense.

La falta del pago de la deuda se traduce en la incapacidad de la CCSS para responder a las necesidades que enfrenta para brindar un servicio de calidad. Entre muchos de los posibles efectos de dicha falta, se encuentra un caso particular en el 2015 que derivó en su

⁴² Revisar página 60 de este documento.

momento en la movilización del personal médico para exigir que se invirtieran fondos en el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria:

De hecho, en el año 2015, te cuento otra, verdad, hubo digamos un evento en la sala de operaciones del Hospital México. El Hospital México es por la forma en que la Caja presta el servicio en red, el hospital que tiene más personas inscritas a nivel nacional, más o menos 2 millones de personas tienen que ser atendidas por zona de adscripción, de atracción del Hospital México y estaba en una cirugía, oiga, le cayó al paciente que tenían el cuerpo abierto ahí del paciente, se cayó un pedazo de cielorraso y eso fue un desastre ahí verdad (Entrevista UNDECA-DO, 2021, p.10)⁴³ .

A las carencias materiales de la CCSS producidas por esta falta de pago de la deuda y el desajuste paulatino de las finanzas internas, se enlaza otra de las estrategias de desmantelamiento tipificadas por Bauer & Knill (2012): el desmantelamiento por desplazamiento. Recapitulando lo discutido en el apartado teórico, se puede recordar como esta estrategia alude a las acciones de cambio de responsabilidad en la gestión de las políticas, es decir, traslado del trabajo a otras instancias o niveles del gobierno.

Dentro de este desplazamiento se encuentran dos ejemplos narrados por las personas entrevistadas: el traslado de la atención primaria del Ministerio de Salud a la CCSS; y la privatización paulatina de servicios través de la figura de la tercerización a cooperativas y operadores privados.

En el primero de estos casos, se da con la reforma del sistema de salud en Costa Rica a inicios de la década de 1990 , con la cual se buscaba una mayor eficiencia de los servicios de salud eliminando las funciones duplicadas con la CCSS, descentralizando la administración y aumentando la participación de entes privados (Cano, 2000, 2001). Entre otras cosas, se argumentaba la incapacidad del Ministerio de Salud Pública para la rectoría financiera y de ejecución de algunos servicios. Es por esto, que con dicha reforma se da el traslado de parte de la atención primaria de este ministerio a la CCSS a través de la creación de los EBAIS (Cano, 2001; Sáenz et al., 2011). El problema que reclaman las personas que formaron parte de este estudio recae en que, si bien se trasladó la gestión de este nivel de

⁴³ Dicha situación derivó en la organización de varios sindicatos de la CCSS quienes realizaron una huelga que se extendió por varios días y concluyendo con una negociación que llevó a las autoridades de la institución a construir una nueva torre médica en el Hospital México.

atención la Caja, no se le trasladaron los recursos necesarios para su ejecución, inflando los gastos y acumulando un mayor porcentaje de la deuda, ya mencionada, por parte del Estado costarricense.

El segundo de los casos es, como la han denominado, privatización por tercerización de servicios en las áreas de salud. Esta sería una estrategia en donde se ha buscado trasladar la responsabilidad de ejecución de determinados servicios a entes privados ya sean cooperativas u otros proveedores. ¿Cómo se ha dado dicha práctica? Uno de los entrevistados lo describe de la siguiente manera:

¿Qué dice la política y el reglamento? Dice que la Caja siempre tiene que hacer los esfuerzos porque eso está en la Ley de Desconcentración Máxima. Siempre debe de hacer los esfuerzos para que sea la institución la que preste el servicio, eso siempre debe ser la prioridad institucional, prestarlos por sí mismo. Pero si ya la Caja hizo los esfuerzos, logra demostrar que hizo los esfuerzos administrativos y que no pudo prestarlo por sí mismo, entonces acoge la modalidad de contratar servicios por terceros, pero no para convertirlos en una modalidad permanente, sino que lo que hace la Caja es, verdad, contratar el servicio para poder prestar, digamos, el servicio para brindarle atención a los pacientes, porque eso es una prioridad institucional y contratan el servicio por terceros y de una vez tiene que empezar a hacer la gestión administrativa para poder asumirlos propiamente por la institución. (Entrevista UNDECA- DO, 2021, p. 8-9).

DO señala que para que estos servicios sean tercerizados bajo esta dinámica, debe de existir una declaratoria de inviabilidad donde se acredita a través de estudios de inviabilidad realizados por la institución que es incapaz de brindarlos por sí misma. Sin embargo, la vigencia de estos estudios es de tan solo un año por lo que una vez vencido este plazo deben de realizarse de nuevo evaluando así si la institución es capaz de asumir dichos servicios nuevamente. Sin embargo, señala que la práctica de la tercerización no respeta dicho procedimiento, en donde han encontrado que existen prórrogas casi inmediatas a estos proveedores privados.

De esta manera, las autoridades han trasladado a proveedores privados determinados servicios, como lo han sido los cargos de aseo y de oficiales de seguridad en algunos centros, o bien los de laboratorio químico, farmacia o registros médicos. Sin embargo, el que ha recibido mayor atención por parte de los actores sociales y políticos que integran el circuito ha sido la tercerización de algunos EBAIS, ya sea hacia universidades públicas (UCR),

privadas (UNIBE) u cooperativas (CoopeSana, CoopeSalud). Es a través de esta figura de tercerización, que fondos públicos pasan a ser administrados por entes privados que quienes parecieran lucrar, como lo es el caso de la UNIBE⁴⁴ (Entrevistas FRENASS- AF2, YF, RL, GK2, CS, 2021; UNDECA- DO, 2021).

El traslado de estos servicios se justificó en primera instancia ante la supuesta incapacidad de la institución para hacerse cargo de los servicios, argumentando que la tercerización resultaba menos costosa y más eficiente. En el caso de los EB AIS del este de San José sobre los cuales se profundizará adelante, se trasladó en primera instancia a la UCR, para luego pasar a manos de la UNIBE. En otros casos en comunidades de los cantones de Escazú y Desamparados pasaron a manos de cooperativas. La crítica señalada por FRENASS y UNDECA es que, en la Junta Directiva de la CCSS, uno de los puestos representación de las personas trabajadoras es nombrada por el sector cooperativista, por lo tanto, podría existir un conflicto de intereses que derivara en el escaso movimiento por evitar y revertir la tercerización.

Como hemos visto en los párrafos anteriores, y tal y como señalan Badilla y Ugarte (2018), la CCSS padece de varios males, muchos de los cuales se podrían palear con el refuerzo material del pago de deuda de morosos, tanto patronales como el Estado. Pero mientras tanto, estos males tienen efectos inmediatos en la población usuaria de los servicios de salud pública reflejados en la calidad de la atención la cual se ve diezmada.

Estrategias como las previas, desmantelamiento por defecto y por desplazamiento, se mezclan y dan pie a escenarios donde surgen estrategias de desmantelamiento simbólico. Bauer y Knill (2012) señalan que este se da cuando existen declaraciones y apuntes de determinados actores de su posición abierta al desmantelamiento, sin que necesariamente se ejecuten acciones directas para llevarlo a cabo. En el caso estudiado, se encuentra en la narración el señalamiento a los pronunciamientos del ex presidente del país, Miguel Ángel

⁴⁴ “Un informe de auditoría de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) concluyó que cuando la CCSS retomó la administración de los Ebais [sic] del Este se crearon 63 plazas menos que las que tenía la Unibe [sic], se abrieron cuatro Ebais [sic] más, se eliminó el pago de €238 millones anuales en “utilidades” y que la oferta privada de la Unibe [sic] nunca incluyó el costo del laboratorio clínico, el servicio de odontología, ni todos los materiales —los cuales eran suministrados por la Caja—” Para ver más de esta nota remitirse a <https://semanariouniversidad.com/pais/unibe-cobro-a-la-caja-%C2%A2238-millones-anuales-de-utilidades-por-administrar-ebais-del-este/>

Rodríguez, que como se apuntó en el capítulo II, fue parte de la ANFE y el ala (¿más?) neoliberal del Partido Unidad Social Cristiana:

Entonces en el caso de Costa Rica ha habido muchas tensiones a lo largo de estos 80 años de la Caja, verdad, hay una, un presidente de la República verdad, se atrevió a decir que la Caja hay que ir desestructurándola poco a poco para privatizarla, Miguel Ángel Rodríguez lo dijo en uno de sus libros, verdad, que eso tendría que ser una estrategia. Vemos que hay un modelo privatizador, neoliberal muy interesado en debilitar a una Caja, no en fortalecerla [...] (Entrevista FRENASS-RL, 2021, p. 6).

El texto al que hace referencia esta y otras personas entrevistadas es el libro llamado *La solución costarricense*, en el cual Rodríguez (2003) hace una disertación sobre cómo a través de su experiencia política y académica entiende que la ruta a seguir para garantizar el desarrollo del país es la de la reducción del rol del Estado, robusteciendo la mano privada como proveedora de servicios. Este planteamiento ideológico y político da con el escenario estratégico en donde las décadas de 1980 y 1990 se emprendió la reestructuración del Estado costarricense.

Ahora bien, siguiendo el esquema analítico de Bauer y Knill, el escenario de oportunidades políticas e institucionales para el desarrollo de las estrategias de desmantelamiento se ve compuesto de una serie de elementos internos y externos⁴⁵. En cuantos a los internos se ubican el descontento de los empleados de la CCSS por sus condiciones laborales, los cuales sumados al desorden administrativo impactan en la atención a las personas usuarias y, por ende, en la opinión pública en torno a la institución. Se suma la saturación de usuarios en lugares de atención por área de salud, y la saturación del servicio de emergencias por aquellas personas no pueden asistir durante las horas de atención diurna por causa de sus horarios laborales.

En los elementos externos a la institución que abren dichas oportunidades para dichas estrategias se encuentra la crisis económica que ha enfrentado el país y que se ha agudizado desde el 2018, en donde la opinión pública señala al sector de empleados estatales como parte de los culpables. A esto se suma como otro elemento, la presión de organismos internacionales, FMI y Banco Mundial, quienes condicionan reorganización de la deuda del

⁴⁵ De manera concordante con el análisis contextual de Badilla y Ugarte (2018). Ver página 56 de este documento.

país y futuros préstamos, a la modificación del rol del Estado costarricense, como se ha venido argumentando.

Recapitulando, ese proyecto político neoliberal, se constituye como una matriz cultural que orienta otros actores políticos, sociales y empresariales, y aparece en el escenario político con sus propias articulaciones, sus propios repertorios y estrategias para interpelar al Estado y lograr posicionar su agenda. Lejos de pensar que el desmantelamiento de políticas públicas es difícil en una arena política como la costarricense, el ordenamiento de estas estrategias señaladas, permite dilucidar que por el contrario ha sido un ejercicio constante, que evidencia una pugna entre proyectos políticos adversos que buscan canales y vías para posicionar hegemonía.

Con todo lo anterior, se ha: a) dibujado el circuito de *defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS*, y su exterior disputa entre proyectos políticos adversos; b) caracterizado a los actores políticos y sociales, y sus relaciones, poniendo énfasis en el FRENASS y MSSP. Ahora doy espacio para analizar un fenómeno que se da a lo interno y que sirve para entender la movilización no solo recursos, repertorios de interacción y estrategias, sino también la consolidación de un proyecto político en el marco de la diversidad de organizaciones. Me refiero a las trayectorias múltiples y las adscripciones múltiples.

3.2.4 Cruces biográficos: trayectorias y adscripciones múltiples a través de diversas estructuras organizativas

*“otro evento que a mí me marcó en la vida
fue la huelga de ALCOA,
yo en eso tendría, iba a cumplir 15 años,
yo estaba en el Vargas Calvo”⁴⁶*
(Entrevista FRENASS-YF2, 2021, p.2)

⁴⁶ La lucha contra la Aluminum Company of America (ALCOA), se dio a través de una serie de protestas encabezadas por estudiantes universitarios durante el mes de abril de 1970 para evitar que se firmara la ley que avalaba a dicha empresa para la explotación de bauxita en el sur del territorio costarricense. Dicha lucha es icónica para la memoria de la militancia de izquierda en el país y particularmente de los jóvenes militantes de ese entonces, es trabajada ampliamente por el historiador Randall Chaves Zamora (2020, 2021). Por otro lado, el Colegio Vargas Calvo se encuentra en las inmediaciones de la Universidad de Costa Rica, por lo que en determinados momentos históricos se ha dado un intercambio entre estudiantes universitarios y de secundaria.

El tema de las trayectorias múltiples no es nuevo, por el contrario, ha sido uno de los focos de atención para entender la dinámica relación entre la sociedad civil y el Estado. En la región latinoamericana se encuentran varios ejemplos de estas investigaciones, en México, Brasil y Chile, Perú, que han buscado analizar a través de diversos métodos el tránsito entre las experiencias individuales y las colectivas. Pero esta mirada se ha centrado en las rutas a través del tiempo de personas que pasan de diversas organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado, o bien de este devuelta hacia las organizaciones (Delamaza & Ochsenius, 2006; Feltran, 2006; Zaremborg & Guzmán, 2019).

Sin embargo, a la luz de la evidencia empírica de esta investigación, fue necesario ir más allá de las trayectorias múltiples, las cuales tienen una raíz diacrónica, para pensar en los movimientos que están sucediendo al mismo tiempo no solo hacia el Estado, sino a lo interno del circuito y que tiene un efecto en la dinamización del proyecto político y la movilización de los repertorios socio-estatales. Este sería el concepto denominado en esta investigación como *adscripciones múltiples*, el cual tiene una raíz sincrónica. A continuación, se explicarán estos dos conceptos a partir de la información recogida en las entrevistas.

Dagnino Olvera y Panfichi definen de manera sencilla las trayectorias múltiples como “las variantes biográficas que toman algunas articulaciones entre sociedad y el Estado” (Dagnino et al., 2006, p. 74). La y los autores, emprenden dicha conceptualización a partir de lo observado en Brasil en donde ante la configuración de actores pre y post tránsito a la democracia, se empezó a dar una incorporación de activistas de la esfera civil en el Estado a razón de profundizar y acelerar los procesos de democratización. Con esto, construyeron tres argumentos: a) este tránsito por sí solo no tiene un impacto democratizador, sino que depende del contenido del proyecto político que orienta las acciones; b) estos proyectos políticos se ven redefinidos en dicho tránsito debido a las oportunidades y restricciones políticas; c) estos proyectos a la vez son resultado de las tensiones entre lo personal y lo colectivo en los actores. Entonces, Dagnino, Olvera y Panfichi sostienen que las trayectorias múltiples cuentan con más posibilidad de tener un impacto democratizador si hay una intersección entre lo personal y lo colectivo en el marco del proyecto político.

Ahora bien, en la misma línea, Feltran propone que metodológicamente el estudio de estas trayectorias permite ver el impacto en el análisis político “de las vivencias personales,

las privaciones materiales, las redes de contactos, y los ciclos de vida personales, las creencias, los valores íntimos e intereses particulares” (Feltran, 2006, p. 406).

Uno de los hallazgos inesperados en esta investigación es la descripción de las trayectorias de participación de las personas que forman parte de FRENASS y MSSP. Sin embargo, a diferencia de las investigaciones previas señaladas, quisiera dar lugar a describir las trayectorias de estas personas no solo en el movimiento hacia el Estado, sino a través de una serie de diversas estructuras organizativas que de manera particular se han encontrado históricamente en los sectores de izquierda del escenario político y social costarricense.

En el caso de estudio existen tantas trayectorias como participantes, heterogéneas entre sí pero que comparten algunos rasgos comunes, por ejemplo, la militancia a temprana edad y en algunos casos sostenida en partidos políticos de izquierda. Con esto no quiero decir que existe una suerte de teleología que derivó en la participación en las OSC de base comunitaria, sino por el contrario, con esto busco abordar cómo existe una suerte de red que a través de los años ha generado movimientos, experiencias, aprendizajes y ha acumulado repertorios que son utilizados en estas organizaciones. Por cuestiones del alcance de la investigación no profundizaré en cada una de las experiencias, quedará para un posterior escrito, sin embargo, a través de los relatos de varias de las personas entrevistadas presento la dinámica de estas trayectorias para centrarme en una que fue una constante en casi todas las entrevistas tanto a miembros de MSSP como de FRENASS: la trayectoria y adscripción múltiple de Mario Devandas.

Para empezar, resulta interesante mencionar que el promedio de edad de las personas entrevistadas se encuentra en los 57 años, donde la menor tiene 40 años y el mayor 75 años. Rescato este dato como antesala para argumentar que cada una de estas personas cuenta con una historia de vida que ha transitado por diversas organizaciones que a la vez participaron en momentos particulares tanto de la historia costarricense como a un nivel latinoamericano.

Algunas integrantes de estas OSC iniciaron su participación en diversas organizaciones al temprano periodo de la adolescencia. El caso de YF de FRENASS, se vincula a sus 13 años con el Movimiento de Juventudes. Posteriormente durante la misma época se da un acontecimiento que marcaría a toda una generación de estudiantes tanto de secundaria como universitarios: la lucha contra ALCOA.

[...]yo en eso tendría, iba a cumplir 15 años, yo estaba en el Vargas Calvo y muy cerca de la Universidad y diay, llegaba la gente de la universidad. Yo recuerdo a Claudio Monge y uno de los Zeledón, estaba Albino Devandas ahí también, Albino Devandas es un año, dos años mayor que yo, que era un dirigente estudiantil y ahí el colegio se sumó toda esa semana a las marchas, todo, todo el colegio, incluyendo directores, el director, uy todos. El único que no se sumó fue este, Malavassi, Federico Malavassi y dos compañeras más, fueron los únicos y él sigue siendo un reaccionario conservador y neoliberal hasta fecha. Recuerdo que en una de esas manifestaciones nos agarraron feo, verdad, diay, éramos carajillos, enanos todos, enanas y nos dieron una paleada terrible verdad e igual nosotros respondíamos, tampoco es que vamos a decir, digo, éramos adolescentes, nos apalearon y volvíamos con piedras, verdad, y recuerdo que diay, un carro no recuerdo, creo que era Nini que se llamaba la diputada que nos trató mal y ¡pla!, las piedras. Entonces sí fue y recuerdo que claro, yo tenía la fiesta de 15 años, una fiestita familiar, como unas 20 personas y se usaba minifalda y las fotos más están con la minifalda y las piernas todas moreteadas, cholladas y toda la cosa esa, por supuesto que mi papá furioso verdad [...] (Entrevista FRENASS-YF, 2021, p.2)

En este caso, YF inicia su militancia en estos escenarios en donde además participó de las Juventud Obrera Cristiana, una sección de la iglesia católica de su comunidad influenciada por la teología de la liberación. Posteriormente al iniciar su vida universitaria, se empezó a vincular con la juventud del Partido Vanguardia Popular en donde rápidamente destacó por el trabajo con mujeres en la Alianza de Mujeres Costarricenses con veteranas como Alicia Albertazzi y Luisa González. Posteriormente sería asistente por dos años de Arnoldo Ferreto durante su diputación de 1974-1978, en donde además impulsaría la creación secretarías de mujeres trabajadoras dentro de sindicatos.

De manera similar ocurría para varias personas que encontraron en periodo universitario una vía que llegaría a marcar su trabajo de participación política. En el caso de MC de MSSP, ingresó a la Facultad de Medicina de la UCR la cual abandonaría en un momento avanzado de sus estudios:

mi formación básica es en ciencias de la salud en la Facultad de Medicina de la Universidad de Costa Rica, no me egresé, dejé la carrera en el nivel del año de internado rotativo, entonces hice una valoración autocrítica de que todo mi formación hasta ese momento estaba orientada a la clínica y ya para esas alturas mi vocación estaba claramente marcada en la dirección de la salud pública y entonces tomé la decisión de no enajenar mi vocación y me fui a trabajar a un laboratorio de microscopia electrónica en la Facultad de Medicina dejando la carrera ahí a ese nivel porque era consciente a esas alturas de que no tenía ni

recursos familiares ni personales para salir a hacer salud pública, estamos hablando del año 1976, 77, la única forma era ir a hacer salud pública a Brasil, Argentina, Chile, México incluido, yo no tenía recursos personales ni familiares y tampoco tenía lo que en este país llamamos patas, era un pelado estudiando medicina (Entrevista MSSP- MC2, 2021, p 1).

En el caso de MC esta situación en donde las dudas en torno a su vocación, a lo cual se sumó la falta de recursos para poder completar su formación, derivó en que tuviera acceso al trabajo que realizó el Dr. Ortíz con el HSP. Por otro lado, se puede observar como la universidad significó para varias personas no solo su formación profesional en carreras como administración de negocios, trabajo social, literatura, sociología, derecho y ciencias de la salud, llegando incluso a ser docentes e investigadoras, sino que a la vez les permitió integrarse en diversas organizaciones, como ya mencioné, partidos políticos y sindicatos.

La participación sindical marcaría la vida de varias de estas personas quienes tienen a esta como su principal actividad. Hacia finales de la década de 1970, después de haber sido despedida de la Hacienda Juan Viñas por organizar un sindicato, AF se integra a la Federación Nacional de Trabajadores Públicos, de la cual saldría posteriormente con una beca para la escuela de formación de cuadros del Partido Comunista Cubano, Níco López en la Habana. Posteriormente en el año de 1983 se integraría profesionalmente al Banco Popular en donde sería sindicalista y también en la Central Unida de Trabajadores (CUT) organización en la que realizó actividades de formación hasta la década de 1990, periodo en el cual empieza a decaer el protagonismo y parecen desarticularse los partidos políticos de izquierda.

En este escenario de la década de 1990, varias de las personas, particularmente que pertenecen actualmente a FRENASS, se fueron acercando al partido político de izquierda Fuerza Democrática, del cual se desprendería un sector para fundar el actual Partido Frente Amplio, 2004, en el cual militan tanto personas de FRENASS como MSSP. Pero también en este escenario aparece Pueblo Unido, una coalición de izquierda marxista con una participación importante en la política costarricense durante la segunda mitad del siglo XX. Si bien había desaparecido desde el 2002, para las más recientes elecciones presidenciales y legislativas se volvió a reactivar su estructura en donde un sindicalista de UNDECA fue el candidato presidencial, contando con dos candidaturas a diputación, una que también

participa en FRENASS y otra en el MSSP. Por su lado, la fundación del Frente Amplio es recordada de la siguiente manera:

después de ahí vinieron los, yo ya me junte con Donald, porque nosotros vivimos en unión libre, después fue después de 12 años nos casamos, vivieron los bebés, los otros dos varones y yo retomé la universidad entonces diay, trabajo universidad y crianza de niños, imposible, entonces ahí, además que hubo la época perdida, de los noventas que decimos, después de los 80 y no había de donde agarrarse y bueno, apareció Merino que ya lo conocíamos a Merino y colaboramos y fuimos fundadores de Frente Amplio, fuimos fundadores del Frente Amplio en aquel momento que era un partido provincial y empezamos ahí a tejer y tejer y tejer y hasta la fecha verdad, verdad, lo que ha sido Frente Amplio (Entrevista a FRENASS-YF2, 2021, p. 9).

Vanguardia Popular en su versión de Pueblo Unido, por otro lado, Fuerza Democrática y más recientemente el Frente Amplio, fueron espacios que permitieron a estas personas encontrarse, ampliar redes y posibilitar la creación de nuevas estructuras, en este caso, no formales para la articulación en diversos temas, entre ellos, la defensa de la seguridad social.

Volviendo a la década de 1990, hacia su final, se da la lucha contra el Combo del ICE y el empuje sindical que tuvo para movilizar amplios sectores de la población costarricense. A la vez, iniciada la década del 2000 se empiezan a organizar los llamados Comités Patrióticos contra el TLC, los cuales fueron una experiencia organizativa que dejaría una serie de aprendizajes que posteriormente se integrarían a los repertorios de las OSC de base comunitaria⁴⁷. Sin embargo, una vez pasado el proceso del referéndum del TLC, las estructuras de organización sobreviven abriendo paso a la creación y vinculación a nuevos espacios:

que ya entré a la Junta de Salud de Montes de Oca, me acerqué primero a la Junta de Salud porque veníamos de la experiencia de Comités Patrióticos, es que también no es como como de, ay, de, ósea una cosa espontánea que uno un día se

⁴⁷ Es amplia la literatura especializada que ha revisado el proceso del referéndum para el Tratado de Libre Comercio en Costa Rica. Sin embargo sugiero la lectura del libro de Ciska Raventós (2018) titulado *Mi corazón dice no. El movimiento social de oposición al TLC en Costa Rica*. En el texto, la autora hace un recorrido por el objeto en disputa, sus principales actores, la cronología de los hechos y particularmente, los Comités Patrióticos como organizaciones dentro de un movimiento social.

le ocurrió, así se ilumino, no, veníamos de Comités Patrióticos. [...] cuando terminó la lu[cha], o sea, el referéndum y se da la elección y perdemos ese día, todos los Comités Patrióticos tenían algunas características en común, pero cuando se pierde las elecciones, las reacciones no fueron iguales, muchos desaparecieron inmediatamente, otros tardaron un poco más, nosotros fuimos gente que ni siquiera fue al local, nosotros esa noche el comité se fue al local y ahí alguien llorando y alguien enojado y no sé qué y otros muy callados y todo mundo se quedaba viendo y decían ¿y ahora qué hacemos? (Entrevista FRENASS- MZ, 2021, p.5).

El trabajo de los Comités Patrióticos, si bien fue una experiencia corta, fue importante para recoger una serie de aprendizajes en torno a la democracia participativa, el uso de plataformas institucionales y sin duda alguna, la organización comunitaria para movilizar población.

Como se puede apreciar en el último extracto de entrevista, esta, fuerza o experiencia organizativa, derivó en un empuje hacia a otros sectores de acción. La experiencia había apuntado a que se podrían conseguir objetivos puntuales a través de diversos mecanismos. Uno de estos sectores que se abrió, fue justamente el de salud y seguridad social, en donde se encontraron con una figura desconocida, presente en cada una de las comunidades del país y que de alguna manera podría ser un espacio de incidencia importante para el proyecto de defensa de la salud pública la seguridad social y la CCSS: las Juntas de Salud.

Ante la pregunta de *qué hacer*, en el este de San José, se encontraron con estas Juntas de Salud, se estudió el espacio y se decidió convertir en trinchera de lucha:

Entonces fue una decisión que yo tomé muchos años, muchos años antes incluso de jubilarme y yo dije ese va a ser mi proyecto de vida, cómo lo voy a hacer, no sé, no lo sabía en ese momento, en el último congreso de Frente Amplio yo levanté la bandera de que había, que el Frente Amplio tenía que asumir la bandera por la luchas por las garantías sociales que se habían dado en los años cuarenta y que había que retomar ahora para fortalecerle pero principalmente lo que era la parte de salud, lo que era la parte de salud, eso se aprobó, por dicha y en los últimos encierros se puso como un tema, como uno de los primeros temas fundamentales de lucha, de banderas de lucha (Entrevistas FRENASS- YF, 2021, p. 13).

Las narrativas de vida entrecruzadas con militancia y participación política son espacios bastos para el análisis de los procesos históricos que sin lugar a duda impactan a

personas concretas y escenarios diversos. Insisto en que no pretendo una teleología en esta descripción en formato de hilo histórico, sino busco presentar cómo de particular manera se fueron construyendo estas OSC de base comunitaria como opción para personas con una larga data de experiencias, amistades, afectos, vínculos, redes que a la vez alimentan una práctica concreta de trabajo articulado.

A la vez, hay algo en las trayectorias múltiples que en el escenario concreto actual analizado surge como un elemento de peso: los vínculos y participación no sucedieron exclusivamente con una organización a la vez, por el contrario, en estas narraciones se puede identificar cómo estas personas contaban con diversos espacios en los cuales desarrollaron sus actividades. A esto que sería el carácter sincrónico de las trayectorias le denomino *adscripciones múltiples*.

Son varias las estructuras organizativas a las cuales se adscriben de todas estas personas involucradas: Asociaciones de Desarrollo Integral, asociaciones profesionales, sindicatos, partidos políticos, juntas de educación, juntas de salud, además de las OSC de base comunitaria. En estas colaboran con sus acciones, planean las estrategias y las tácticas a seguir, asumen puestos de representación ante otras organizaciones e incluso ante el Estado. Existe además en muchas de estas personas, una disponibilidad de tiempo para participar en estas organizaciones gracias a las facilidades que les ofrecen sus trabajos, como lo es el caso de los representantes sindicales a tiempo completo o bien, como es el caso de las varias personas jubiladas.

Estas adscripciones múltiples influyen en que se perciba que las fronteras entre las diversas organizaciones parezcan difusas. Ejemplo de esto se encuentra en que varias personas a la hora de estructurar su discurso en la entrevista, pasaban de una organización a sin un claro signo que marcara la diferencia, podían estar hablando del trabajo en el sindicato y mezclarlo con los repertorios de FRENASS, por ejemplo.

¿Cuál es la importancia de estas adscripciones múltiples? En la movilidad de estas personas a través de la participación sincrónica en diversas estructuras organizativas, encuentran un tránsito a su vez de ideas, percepciones, formas de entender los acontecimientos y la construcción de significados, es decir, podríamos argumentar que esto permite la difusión, construcción y reconstrucción constante del proyecto político en cuestión. Además, mediante las experiencias acumuladas en las trayectorias de cada una de

estas personas en diversas organizaciones, la sincronidad permite también el tránsito de los repertorios necesarios para movilizar el proyecto político frente a los otros adversarios, como frente y con el Estado.

No hay un solo caso de las personas entrevistadas tanto de MSSP como de FRENASS que se adscriba exclusivamente como parte de una sola organización. Esto parece depender de las oportunidades políticas que se abren, pero también de los intereses personales contruidos a lo largo de una trayectoria y de afectos personales, por lo que parece importante voltear la mirada a los cruces biográficos de quienes se han involucrado en estos procesos políticos.

Ahora bien, como adelantaba al inicio de este apartado, es reiterada la mención que se hace de la historia personal y de participación política en diversas estructuras organizativas que tuvo Mario Devandas⁴⁸. Inicia su activismo en su barrio, en Calle Siles de Lourdes, en el cantón de Montes de Oca. Durante la década de 1970, Mario fue cofundador del Partido Socialista de Costa Rica, con el cual buscaría concretar una coalición de izquierda que se llamaría Coalición Pueblo Unido y que lo llevaría a una diputación en el periodo de 1978-1982. A la vez durante esa década, participó activamente por la defensa del ICE contra las propuestas de privatización, acciones por las cuales estuvo encarcelado durante 4 meses.

Con una licenciatura en Economía, una maestría en Economía Política, ambas por la UCR y un doctorado en Educación por la Universidad Lasalle, estuvo vinculado a la docencia universitaria principalmente en la Universidad Nacional a Distancia. Pero también a lo largo de su carrera profesional se desempeñó en puestos dentro de la Dirección General de Aduanas, Tributación Directa, Planificación Nacional, Instituto Costarricense de Electricidad (del cual fue despedido por sus acciones políticas), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Dichos espacios laborales y de participación política le acercaron a los sindicatos

⁴⁸ No existe una biografía oficial de Mario Devandas, ni algún material sistemático que recoja su trayectoria. Es por esto que para la construcción de estos párrafos se utilizaron notas periodísticas salidas a razón de su fallecimiento el 25 de diciembre de 2020. Además, se triangula con lo relatado en las entrevistas. Las fuentes utilizadas fueron: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/mario-devandas-fallecio-preocupado-por-la-sostenibilidad-financiera-de-la-caja/>
<https://semanariouniversidad.com/suplementos/la-gigantesca-huella-de-mario-devandas-brenes/>
<https://delfino.cr/2020/12/fallecio-mario-devandas-directivo-de-la-ccss>
<https://www.elpais.cr/2020/12/25/fallece-el-ex-diputado-y-dirigente-social-mario-devandas-brenes/>
<https://www.crhoy.com/obituarios-crhoy/murio-mario-devandas-exdiputado-y-miembro-de-la-junta-directiva-de-la-ccss/>
https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?fallece-directivo-de-la-ccss-mario-devandas-brenes

en donde sería dirigente. Sería a su vez una de las personas fundadoras de la Federación Nacional de Empleados Públicos, cofundador de la Central Unitaria de Trabajadores y más recientemente, cofundador de FRENASS.

Mario fue uno de los promotores de FRENASS, verdad, o sea, con la salida de Mario con otros hemos perdido el liderazgo, el conocimiento, el compromiso, la valentía de Mario, esperamos que entre todos podamos sostener, todos y todas, podamos sostener ese, la visión de Mario, la inteligencia de Mario, lo estudioso que era Mario de los temas de la Caja verdad, esperamos acercarnos un poquito, pero Mario era un compañero nuestro de FRENASS, Mario era el dirigente de FRENASS, entonces y además Mario muy comprometido con el tema de la Caja y también con el tema de la participación ciudadana, Mario era un defensor del modelo de gobierno participativo, entonces, con Mario el vínculo siempre fue muy muy estrecho, muy cercano (Entrevista FRENASS- AF2, 2021, p. 18).

Siempre vinculado con particular interés en temas de las personas trabajadoras, en la última etapa de su participación política se dedicó al estudio de la seguridad social y los problemas que ha enfrentado la CCSS. Un hito importante se da cuando fue escogido por el sector sindical como representante de las y los trabajadores ante la Junta Directiva de la CCSS en el año 2012, puesto que históricamente había sido ocupado por personas provenientes del sindicato Rerum Novarum de carácter conservador y alineado a los gobiernos de turno. Se mantiene en el periodo de 2014-2018 y es reelecto de manera unánime para el 2018-2022, periodo que no pudo terminar.

Durante su trabajo en este cargo tuvo una cercanía con los sindicatos, pero también con las OSC de base comunitaria como FRENASS, comunicando información sensible para activar acciones y repertorios por parte de estas últimas. Actuó en función de su visión de una democracia participativa, entendiendo que el trabajo se debía dar en todos los niveles posibles, él como representante en la Junta, pero también el trabajo local a través de las juntas de salud locales.

El papel de Mario Devandas Brenes fue fundamental para la defensa de las instituciones públicas costarricenses, y la búsqueda de acceso a servicios y viviendas dignas para todas las personas que habitan el territorio. A través de su trayectoria en múltiples estructuras organizativas, el trabajo paralelo que realizó en el área de la seguridad social, tanto espacios formales institucionales como su labor con las OSC de base comunitaria y

sindicatos, llegó a dinamizar nuevas posibilidades de acción, y fortalecer el proyecto político que amalgama el circuito en el que orbitan los diversos actores sociales y políticos.

De nuevo, el relato de la historia de vida de Mario, atravesada por su participación política, es rescatada en este texto por la emotividad con la que fue expuesta en las entrevistas, cuyo recuerdo evocó diversas sensaciones, incluyendo lágrimas. Pero su historia se entrelaza con otros cruces biográficos de todas las personas que integran estas organizaciones, cada quien, en su singularidad, pero compartiendo un escenario histórico común, como lo ha sido el costarricense.

Esto dibuja a su vez una apertura del horizonte político, como señalaban Dagnino, Olvera y Panfichi (2008), a partir de una concepción particular de los sujetos sociales que se construyen en la acción. Invita a pensar la apertura, también, de nuevas formas que acompañen a los viejos repertorios, nuevas vías para canalizar las demandas y posicionar hegemónicamente un proyecto político democrático participativo que contempla una visión de salud pública que sea accesible para todas las personas.

3.3 Repertorios de interacción socio estatal

Como mencionaba en la introducción de este trabajo, ante importantes temas que han polarizado a la población costarricense, la política de calle, como señala Mora (2016), ha dado importantes resultados para las diversas organizaciones de la sociedad civil. El más claro ejemplo quizás sea el escenario del *Combo del ICE* hacia finales de los noventa e inicios de la década del 2000, logrando a través de las protestas frenar el empuje para la apertura del monopolio eléctrico de la institución y generando la posibilidad a una mesa de trabajo que integró a los diversos actores políticos y sociales.

El escenario se iba a repetir a lo largo de los últimos veinte años con las luchas contra el TLC y el *Combo Fiscal*, con resultados quizás no tan deseados para los sectores progresistas. En el tema de la seguridad social, la salud pública y la CCSS se ha observado como las protestas y acciones directas han sido parte de los repertorios con los que se utilizados para ejercer presión sobre las élites y los gobernantes de turno. Ejemplo de lo anterior fue la situación vivida el 8 de noviembre del 2012, en donde una marcha pacífica de personas pertenecientes de diversas OSC de base comunitaria y sindicatos, fueron

brutalmente reprimidos por el gobierno de la presidente Laura Chinchilla y su ministro de seguridad Celso Gamboa.

Sobre este acontecimiento volveré más adelante, pues me parece oportuno señalar que, si bien las acciones directas como las protestas siempre han estado presentes, existen otros mecanismos, otras vías por las cuales el MSSP y FRENASS han interpelado al Estado en su trabajo de posicionar su proyecto político. Estas múltiples vías, en la apertura del horizonte como mencionaba en el apartado anterior, han permitido a estas organizaciones replantear su trabajo y su alcance.

En los siguientes sub apartados presento cada una de estas vías. Utilizó la propuesta analítica que desarrollaron Abers, Serafim y Tatagiba (2014) para dar cuenta de la complejidad de la relación entre las OSC y el Estado, profundizando en esta y yendo más allá de la protesta como medio. Con esta herramienta, analicé el escenario del MSSP y FRENASS, por lo que la distribución será: 1) Protestas y acciones directas; 2) Participación institucionalizada; 3) Política de proximidad; 4) Ocupación de puestos en la burocracia; 5) Movilización socio-legal (McCann, 2006). A esto se le suma, el caso que denomino como paradigmático de las Juntas de Salud y el detalle de la percepción que han tenido estas personas sobre los logros y dificultades que como organizaciones han enfrentado.

Es importante señalar que, si bien existe una división teórica para poder profundizar en cada uno de estos repertorios, en la realidad empírica estos se siguen, incluso se superponen en el tiempo, alimentándose unos de otros. Además, un elemento importante que surge de la revisión de las entrevistas es el papel que tiene la organización comunitaria detrás de cada uno de estos repertorios.

3.3.1 Protestas y acciones directas

*todo mundo estuvo en la marcha del 8 de noviembre,
uno todavía hoy habla del 8 de noviembre del 2012
y estaba todo el mundo,
todo el mundo en el movimiento social estuvo ahí
(Entrevista FRENASS-MZ, 2021, p. 16)*

Las protestas y acciones directas, como repertorio, es uno de los más estudiados por la academia costarricense. Ejemplo de esto es el seguimiento que hace el Proyecto de

Protestas de IIS-UCR con la base de datos que registra los eventos de protesta de manera diaria a través de la prensa, alimentado análisis diversos (Alvarado & Martínez, 2019; Alvarado-Alcázar, 2016, 2020a, 2020b; Alvarado-Alcázar et al., 2020; Cortéz & Sáenz, 2021; Sáenz, 2021; Sáenz & Moreno, 2021).

Este tipo de repertorios es un recurso histórico con el que cuentan las OSC de base comunitaria estudiadas. Se ha utilizado por estos sectores para ejercer presión a las élites y a los tomadores de decisiones en los gobiernos de turno. Los mecanismos de acción directa utilizados por MSSP y FRENASS son similares, incluso en muchas de las ocasiones que serán descritas, fueron compartidos a propósito del circuito que da cuenta de su organización. Dentro de estos destacan las huelgas, las tomas de edificios como hospitales, las marchas sobre importantes vías de tránsito, y cierres de estas. Estos recursos han sido utilizados por las OSC de base comunitario en diversos momentos. Dentro de las narraciones de las personas entrevistadas destacan varios eventos en los cuales se recurrió al uso de este recurso, sin embargo, sistemáticamente fueron mencionadas: la lucha por el Hospital San Francisco de Asís, el 8N, y la huelga por el *Combo Fiscal*. A continuación, describo cada uno de estos procesos.

El caso de las protestas por la defensa del Hospital San Francisco de Asís, ubicado en el cantón de Grecia en la Región de Occidente, inician con un creciente malestar de personas empleadas del centro médico a quienes se sumaron vecinos y vecinas del área de atención del hospital, principalmente de los lugares aledaños a este. En primera instancia, la prensa señaló que se debía a una queja para destituir al director del hospital por decisiones que tenían que ver con la disponibilidad médica, principalmente en el área de ginecología. La primera manifestación se da el día 7 de mayo⁴⁹ en donde un grupo de mujeres liderados por una miscelánea del centro médico, agremiada a UNDECA, tomaron la dirección de este. Esta mujer líder del día narra los acontecimientos de esta manera:

yo decidí organizar aquí a las señoras del pueblo y se hizo la manifestación que se hizo que fue cerrar la dirección del hospital, en protesta a todo lo que se daba, por ejemplo, una de las cosas por las que más como mujeres protestamos fue porque todas las señoras embarazadas las estaban trasladando al Hospital de

⁴⁹ La fecha de la protesta fue triangulada a través de las entrevistas y las cronologías del mes de mayo del 2012, Programa Protestas de IIS-UCR.

Alajuela a que tuvieran los bebés allá [...] ah, eso, llegamos muy temprano, bajamos toda, de aquí bajamos en una buseta, el resto no sé en qué llegaron pero llegaron, primas mías y de todo, a todo mundo llamé, yo organicé eso como en una semana y media y llegamos y entramos y yo no entré, yo me quedé a fuera, las señoras entraron, mis hermanas y todo, mi hija y todos ibas, y fueron y llevaban candados y cadenas y le echaron cadena a la dirección, para no dejar entrar al director, en protesta de él era la cuestión y este, bueno, ahí yo me quedé afuera poniendo los rótulos que llevaba, los motivos de la protesta y después me acusaron, verdad, por eso pero no me pudieron hacer nada [ríe] (Entrevista UNDECA- LA, 2021, p. 3,4).

El empuje y organización de LA con sus compañeras y vecinas de la comunidad de Grecia fue aprovechado para generar una organización mayor que creo el Comité Pro Defensa del Hospital San Francisco de Asís, que estuvo acuerpada por miembros de UNDECA y FRENASS. Tal y como se registraría meses después, las acciones directas siguieron sucediendo. Este fue el caso de los cierres de la autopista Bernardo Soto a la altura de Grecia el día 13 de agosto⁵⁰ el cual iniciaría con una concentración frente a la municipalidad del lugar, pasando después a una marcha que dirigió al entronque sobre la autopista mencionada, en donde se realizó un bloqueo al que se sumarían vecinos y organizaciones de otros cantones de la región, como Naranjo, San Ramón, Palmares y Sarchí.

Estas acciones tendrían un impacto importante en lo acontecido el 8 de noviembre de ese año, 2012. Esta sería una marcha convocada por OSC de la base comunitaria de la Región de Occidente de los cantones de Naranjo, Palmares, Sarchí y de la provincia de Guanacaste como Nicoya, la cual fue nombrada como *Primer Movimiento Patriótico Nacional por la Defensa de la Seguridad Social y la CCSS*. Mediante esta acción demandaron la pronta solución a los problemas que enfrentaban los hospitales regionales y en general, la CCSS (Mora, 2015). Además, esta marcha fue apoyada por otros actores políticos y sociales, como sindicatos, diputados de la asamblea legislativa, MSSP y FRENASS.

Si bien la mirada etnográfica de la socióloga Sindy Mora (2015)⁵¹ muestra que la marcha del 8N fue significativamente más pequeña que las otras acciones que la precedieron ese 2012, el impacto de esta iba a marcar la memoria de las organizaciones presentes. La

⁵⁰ La fecha de la protesta fue triangulada a través de las entrevistas y las cronologías del mes de agosto del 2012, Programa Protestas de IIS-UCR.

⁵¹ En su tesis de maestría, la autora realiza una mirada etnográfica, como lo indica, de las marchas por la salud pública durante el 2012 detallando cronológicamente los acontecimientos en cada una, los actores presentes y las respuestas por parte del Estado, por ejemplo, la presencia policiaca y la cantidad de efectivos.

cronología de IIS-UCR del mes de noviembre describe que la marcha inició en el parque de la Merced en el centro de San José desde donde todas las personas y organizaciones convocadas marcharían hasta el edificio principal de la CCSS ubicado sobre la Avenida Segunda. Frente a este se bloqueó la carretera lo cual generaría el despliegue de un operativo de antimotines para dispersar a los participantes. GK narra de manera precisa las acciones que dieron pie al desarrollo de la violencia y represión por parte de la policía a las y los manifestantes:

[...]nosotros llegamos a entregar un documento que se había elaborado con los vecinos de Grecia y esa zona de ahí porque el Hospital estaba sufriendo con un cierre técnico, verdad y bueno, usted es de esa zona, usted sabe que ese es un hospital regional que atiende no solo gente de Grecia sino de otros lugares [...] y entonces dimos una lucha ahí muy importante y cuando llegamos a entregar el documento en el gobierno de Laura Chinchilla, diay, inexplicablemente nadie de la Junta Directiva bajó a recoger el documento [interrumpo: ¿en ese momento no estaba Mario?], no estaba Mario, no, no estaba, no hubiera pasado nada si hubiera estado, nada hubiera pasado porque se había hecho una movilización muy importante, habíamos venido algunos buses de Naranjo, Grecia, ahí incluso de Nicoya porque cuando eso se estaba dando la lucha también en Nicoya por la torre médica, ya está construida y eso, estaban dando esa pelea, entonces vino mucha gente, pero era entregar el documento, nada más, esperar el recibido y la gente se retiraba, pero como no se recibió el documento la gente se quedó y se quedó y quedó y como era mucha gente sí se cerró la Avenida Segunda ahí, y después vino toda la historia de la policía, los detenidos, los heridos, las acusaciones posteriormente y ahí en esa zona [...] pero se dio precisamente por esa falta de, sí yo siempre creí que eso fue tan absurdo, fue tan tonto pero tan tonto, verdad, que qué costaba que alguien llegara a recibir el documento y le pusieran el sello de recibido, pero fue muy tonto y entonces se dio ese resultado que en realidad puso demostró cuál era el gobierno de Laura Chinchilla y quién era Celso [Gamboa] y toda esta gente, que era gente yo no sé si catalogarlos de estúpidos o de no sé, sinceramente no sé, porque a mí me pareció que en el pellejo de ellos yo bajo a recibir el documento, ¿qué perdía con recibir el documento?, yo bajo, no era que estuviera aceptando el documento. (Entrevista FRENASS- GK2, 2021, p. 3).

Como señalaba, la marcha del 8N tuvo 3 oleadas de represión. La primera a medio día, una a las 4 de la tarde ante el sostenimiento del bloqueo en la Avenida Segunda, y un tercer y último cerca de las 6 de la tarde. Muchas personas heridas y 36 detenidos sería el saldo de la violencia iniciada, según las narraciones, por la fuerza de antimotines para abrir

el paso sobre la carretera. De esas personas detenidas 5 serían procesadas judicialmente para luego obtener la absolución legal⁵². Una semana después del 8N se realizó otra marcha como rechazo de las acciones violentas del gobierno de la entonces presidente de la república Laura Chinchilla⁵³, esta vez sí fue recibido un pliego petitorio.

Posteriormente, durante el 2018, se presentaría el otro evento rescatado por las entrevistadas en el que se realizaron protestas y acciones directas, este sería la huelga contra el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el cual fue renombrado por diversos actores sociales y políticos en contra de este como el *Combo Fiscal*, la cual buscaba solucionar la crisis económica que venía afectando la solvencia del país. Las acciones iniciarían el lunes 10 de setiembre y se extenderían hasta mediados de diciembre⁵⁴. Esta huelga general, la primera en 18 años, sería convocada principalmente por los sindicatos de empleados del sector público y apoyada por diversas estructuras organizativas. Tuvo un alcance nacional, y como parte de esta se hicieron bloqueos en las principales vías nacionales en las 7 provincias como acción estratégica. Estas acciones tal y como lo señalan Alvarado-Alcázar y Martínez (2018) tuvieron un carácter transgresor, que inmediatamente generó una respuesta del gobierno tratando de detenerlas. Según las cronologías del mes de setiembre, se buscó que, mediante los jefes de diversas instituciones públicas, el juzgado de trabajo declarara como ilegal la huelga. Pese a la presión ejercida durante más de tres meses, la ley fue aprobada en segundo debate por la Asamblea Legislativa el martes 4 de diciembre.

Han sido muchas otras las ocasiones en las que el MSSP y FRENASS han utilizados los repertorios de protestas, por ejemplo, para la tercerización de los EBAIS del este de San José, o más recientemente el caso de la disputa por el régimen de pensiones a inicios de la pandemia en el 2020.

El repertorio se adapta al contexto y a las oportunidades políticas del momento en que se da. Adquiere diversas formas, según a su vez sean los actores que lo plantean y los que se suman. Dentro de las mismas se dan otras acciones, como la recolección de firmas para proyectos de ley presentados por algún partido, como lo ha sido el caso del Frente Amplio,

⁵² Ver nota de prensa: <https://www.elpais.cr/2017/05/19/manifestantes-del-8n-quedan-absueltos/>

⁵³ En el siguiente video de 6 minutos se aprecian los hechos ocurridos en las 3 oleadas de represión del 8N <https://www.youtube.com/watch?v=yqMy4qdJVVY8&t=136s>

⁵⁴ La fecha de la protesta fue triangulada a través de las entrevistas y las cronologías de los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2012, Programa Protestas de IIS-UCR.

o bien para realizar actos simbólicos que quedan prendados de la memoria de las personas participantes y dan sentido a dichas acciones, como en un 1 de mayo⁵⁵ en el que se rodeó todo el edificio de la CCSS con un abrazo como un gesto de cuidado y respaldo a la institución frente a los intereses que buscaban su desmantelamiento (Entrevista FRENASS-MZ, 2021). A la vez las marchas han sido utilizadas para el rescate de la memoria histórica, por ejemplo, de los mismos hechos de represión vividos en la marcha del 8N:

Nuestra manta igual de salud, *la salud es un derecho la participación un deber*, la manta del HSP ahí la andábamos y la del 8N, entonces lo que era un trabajo de recuperación de la memoria histórica terminó siendo un trabajo que no lo pretendíamos tan rápido de movilización popular y créame que los compañeros campesinos de Piedades Sur, ahí estuvieron en las calles de San Ramón y en las calles de San José llevando esa manta con mucho orgullo (Entrevista MSSP-MC2, 2021, p. 10-11).

Las protestas y acciones directas a la vez que buscan ejercer presión a los gobiernos, tienen un efecto hacia lo interno del circuito que he venido dibujando de las estructuras de organización: se convierten en un punto de encuentro y articulación de la *defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS*. Estos encuentros movilizan afectos entre quienes participan de ellas, como el miedo, la indignación por la violencia, pero también el orgullo de haber participado en un hecho significativo de la defensa de su proyecto. Tal y como es recordado por MZ, ese día del 2012 estaban las personas de las Juntas de Salud, estaban los sindicatos, estaban las comunidades, la hablar en la actualidad del evento, se recuerda la presencia de muchas personas que integran las estructuras de organización, como MSSP y FRENASS.

La presión y el encuentro que menciono, hacen que los repertorios de protesta son esenciales en las organizaciones estudiadas:

[...] Salud Sin Paredes se incorporó activamente [...] en ese momento por decirlo así nos diluimos para ser parte de esas clases trabajadoras del sector público y también llamando a las comunidades, yo diría que Salud Sin Paredes le aportó ese ingrediente del componente comunitario a esas luchas porque eran lideradas y con amplia participación de trabajadores del sector público, decíamos no, es que la defensa de la Caja, de la salud pública, de la educación, para hablar dos áreas del

⁵⁵ No se logró precisar el año al no estar registrada la acción en las Cronologías del IIS-UCR.

sector público, no son un asunto solo de los empleados (Entrevista MSSP-HF2, 2021, p.4)

Entonces digamos, la calle, las movilizaciones, las manifestaciones, la organización de la gente, verdad, todo eso ha sido acciones a las que no renuncia FRENASS porque parte del derecho que tenemos los ciudadanos a manifestarnos aunque la Caja no nos quiera escuchar y aunque las autorizadas no nos quieran escuchar, pero la movilización y en todo caso, no hay desde mi punto de vista, no hay otra forma, no hay otra forma que hacerse sentir que a través de la organización comunal (Entrevista FRENASS-AF2, 2021, p. 13)

Tal y como se menciona en el último extracto de entrevista a AF citado, este repertorio les ha permitido a las OSC de base comunitaria y a otros actores, hacerse sentir frente a las instituciones que representan al Estado. Pero también, la organización política y comunitaria que está detrás de este a la vez permite la continuidad a de los esfuerzos a través de otras vías que serán expuestas en los siguientes apartados.

3.3.2 Participación institucionalizada

A manera de repaso sobre lo discutido en Capítulo I, la participación institucionalizada para Abers, Serafim y Tatagiba (2014) es aquel repertorio utilizado para tramitar las demandas y acciones por medio de los canales institucionales formales, mediante el acuerdo previo de las partes involucradas. Entonces bien, en el escenario político dentro del cual se han movilizad^o MSSP y FRENASS se encuentran diversas instancias estatales a las cuales han recurrido para presentar y tramitar tanto sus demandas, así como sus propuestas. Dentro de estas se encuentran los espacios a lo interno de la CCSS como la Junta Directiva, las siete gerencias médicas (Gerencia General, Gerencia Médica, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa, Gerencia de Infraestructura y Tecnología, Gerencia de Pensiones y Gerencia Logística)⁵⁶ o bien a nivel más local de cada comunidad, las Juntas de Salud⁵⁷.

⁵⁶ Para atender las diversas instancias de la CCSS se puede observar el organigrama institucional: <https://www.ccss.sa.cr/img/cultura/OrganigramalIntegralCCSS.pdf>

⁵⁷ Sobre estas desarrollaré un apartado más amplio pues en ellas se puede observar cómo se conjugan los diversos repertorios de interacción socio estatal propuestos por las autoras y desarrollados en este trabajo.

Fuera de la CCSS, se ha recurrido a la Defensoría de los Habitantes y a la Contraloría General de la República. Mediante este repertorio se ha buscado también ejercer presión, realizar una fiscalización de las labores de los funcionarios públicos dentro de la institución y posicionar una agenda basada en el proyecto político.

Se mencionaron varias ocasiones las cuales ilustran el uso de este repertorio: el proceso de institucionalización de los EBAIS del este de San José, las consultas y propuestas frente al Reglamento de compras a terceros y más recientemente, antes de la pandemia, la discusión sobre la modificación régimen de IVM. MZ describe la ruta que han tomado desde FRENASS a nivel institucional en los últimos años:

[...] la Contraloría General de la República porque en algunos momentos hay que pedir porque para poner en manos de terceros los servicios tienen que pedir autorización a la Contraloría General de la República, a la auditoría de la Caja, a las gerencias, a las diferentes gerencias, a la Gerencia Médica, a la Gerencia de Logística, depende de quién esté con la información se la ha pedido información a las gerencias, pero en los últimos tiempos tenemos la muy mala maña de pedirle a la Junta Directiva [ríe], cuando es la Caja y no es auditoría generalmente lo pedimos y lo que hacen es que bajan la información a la gerencias y las gerencias en buena teoría deben de respondernos, no siempre responden todo lo que uno quiere (Entrevista FRENASS- MZ, 2021, p. 19).

Como se menciona en la cita anterior, la respuesta institucional no siempre es la deseada, incluso se podría plantear que, en algunas ocasiones, ante las demandas propuestas por estas organizaciones se han dado procesos de simulación, en donde se les convoca a participar de procesos sin que realmente sus propuestas sean vinculantes o en el que no se transmite toda la información necesaria para poder generar una participación más eficiente. De esto dos ejemplos. El primero tuvo que ver con el reglamento a contratación de terceros por parte de la CCSS, en donde FRENASS lo que hizo fue recoger firmas de manera digital. Una vez conseguidas una importante cantidad de estas que validaran el proceso se solicitó a la Junta Directiva un espacio de negociación sobre este reglamento. Esta Junta, traslada a otras instancias institucionales la propuesta la cuales es recibida y se cita a las personas de esta organización a un encuentro en determinado día. Las integrantes de FRENASS, siguiendo el debido proceso solicitan el expediente del caso para así poder analizarlo y ver si las justificaciones financieras y técnicas sostienen el avalar o no, el reglamento en cuestión.

Si bien la participación quedó supeditada a que se compartiera el expediente de la modificación al reglamento, no se obtuvo sino mediante un correo en el cual se facilitaba el documento y a la vez se les citaba para el día siguiente. Esto fue leído como una falta al respectivo proceso y a un incumplimiento de los plazos administrativos, pero, además se percibe que como una convocatoria para acallar las peticiones de una organización en un escenario donde las autoridades de la institución ya tomaron las decisiones sin escuchar realmente a la sociedad civil (Entrevista FRENASS-AF2, 2021).

El otro ejemplo de participación institucionalizada que se narra desde FRENASS en donde la contraparte institucional no responde de manera adecuada, se da cuando acatan la convocatoria de la CCSS para la discusión del tema del IVM:

[...] la Caja lo que dice es abro un proceso, pero vea cómo lo hace Marco, abre un proceso, dice, escucho las propuestas, se reúnen 5 tecnócratas, todos hombres, con el tema del IVM que afecta tanto a las mujeres y ellos deciden qué escogen y qué no escogen, lo presentan a la Junta Directiva de la Caja y nada más. Por ejemplo, ¿cuál participación ahí?, ¿cuál gobierno participativo? Entonces vea lo que paso con el tema del IMV, una propuesta en el 2020, una propuesta en el 2021, y aprobaron una propuesta totalmente, cada vez que nos hacían una propuesta era más dura, era más difícil, o sea, yo la última que nos hacen, incluso, esa últimas yo creo que esa propuesta tiene graves problemas de constitucionalidad (Entrevista AF2, 2021, p.15).

En la entrevista AF, hace mención a que en dicho proceso de participación institucionalizada filtraban las propuestas planteadas, es decir, quienes estaban encargados de facilitar el espacio, seleccionaban y evaluaban la información que se adaptaba a la línea institucional y a partir de esta hacían propuestas a la Junta Directiva de tal manera, que se cumplía con una suerte de requisito de convocar a la sociedad civil, pero sin que realmente se realizara un ejercicio que tomara en cuenta el trabajo realizado en estos espacios de participación.

Por su parte, ante escenarios como este, el MSSP parten de la idea de que la participación institucionalizada en Costa Rica, tiende a caer en acciones de poca efectividad para organizaciones como la que ellos integran. Es por esto que entienden que dicho repertorio es limitado, no por ausencia de canales formales, sino por la capacidad de incidencia real a través de estos. Por su propia dinámica, plantean las personas del MSSP, la participación institucionalizada implica una desventaja para las organizaciones de la

sociedad civil que quieren tener un impacto en la institucionalidad, por lo que entienden que este tipo de repertorios no deben darse de manera aislada, sino por el contrario, deben ir acompañados por otros como la presión de las acciones directas, incluso la movilización socio-legal que pronto será abordada (Entrevistas MSSP-MC2, HF2, AS, 2021).

Sin embargo, insisto, ambas organizaciones rescatan la experiencia que se ha tenido a través del proceso de elección de representantes en las Juntas de Salud locales, en donde se aceptaron las reglas planteadas por la institucionalidad y a partir de la organización política comunitaria, lograron abrir espacios para otros repertorios como lo es la ocupación de cargos en la burocracia que será descrito en un apartado posterior.

3.3.3 Políticas de proximidad

Quizás sea uno de los elementos más difíciles de explorar por su carácter informal, o bien por la familiaridad y cercanía con que la información pasa a través de diversos actores. Anteriormente se pudo leer como una de las entrevistadas de FRENASS mencionaba que la información necesaria *se cuele*, más adelante en la misma entrevista menciona que parece que existe un “*correo de brujas*” mediante el cual pueden estar al tanto de las decisiones y movimientos que se dan a lo interno de una institución como la CCSS.

Se posiciona como un nodo central dentro de este repertorio el papel que tienen las personas funcionarias de la CCSS identificadas con el proyecto político del circuito que he dibujado en esta investigación para aproximarme al problema empírico. Estas personas con una posición estratégicamente privilegiada tramitan mucha de la información sensible para dinamizar otros repertorios de interacción socio-estatal como lo pueden ser la interpelación a través de los canales institucionales, pero también otros de carácter contencioso y de amenaza como los son las movilizaciones socio-legales. En este caso, MSSP no hace mención al uso de este repertorio, pero FRENASS sí.

Abers, Serafim y Tatagiba (2014) mencionan que este repertorio se ve movilizado por medios informales a través de lógicas de prestigio. Podríamos argumentar que el rol que ha tenido FRENASS en la escena política costarricense bajo el proyecto político que abandera, le ha permitido ser referente para que este *correo de brujas* les tome en cuenta como destinatarios. Tanto personas funcionarias que están sindicalizadas, utilizando su estructura

como mediadora, o bien, no sindicalizadas que tienen algún vínculo personal con personas integrantes de la organización, hacen correr información a través de llamadas telefónicas o plataformas de mensajes como WhatsApp o Telegram.

Pero estas personas mencionadas hasta ahora, no forman parte de FRENASS. Sin embargo, se encuentra otro escenario en donde las personas por sus adscripciones múltiples forman parte de FRENASS y a la vez ocupan cargos en la burocracia, como es el caso del representante de las y los trabajadores en la Junta Directiva, quien dinamiza las políticas de proximidad. Como mencioné anteriormente, Mario Devandas mediante su trayectoria política y social reconocida por los sindicatos llegó a ocupar el puesto recién mencionado. A la vez, por sus adscripciones múltiples, este también era miembro fundador de FRENASS. Esto permitió un canal directo formal pero también informal con el epicentro de la toma de decisiones de la institución. Devandas estaba vinculado no solo por razones de un proyecto político con las personas de las OSC de base comunitaria, sino también a nivel personal a través sus vínculos de amistad y de familia, pues varios de sus hermanas y hermanos también forman parte de estos.

Situación similar pasa recientemente con Marta Rodríguez, quien ocupa actualmente el cargo tras la muerte de Mario. Rodríguez a la vez es la Secretaria General de UNDECA y mantiene un vínculo cercano con las OSC pese a no adscribirse a estas.

Me parece oportuno señalar que muchos de estos vínculos pasan por las trayectorias personales de las personas que integran estas OSC. A través de frecuentar espacios comunes, se producen encuentros que fortalecen estas relaciones que descolocan la formalidad institucional. Por ejemplo, a través de la participación en foros, se han posicionado las organizaciones, pero también las personas que las integran, como referentes y receptores de posibles informaciones que surgen en el seno de la CCSS.

3.3.4 Ocupación de cargos en la burocracia

Este repertorio centra su mirada en el movimiento que realizan hacia el Estado personas que forman parte de las organizaciones dentro de un movimiento social⁵⁸, en este

⁵⁸ Aunque como bien lo señala Feltran (2006) el movimiento también puede darse en sentido contrario, es decir, del Estado a los movimientos sociales.

caso, dentro del circuito de movilización dibujado, con la premisa de incidir en la toma de decisiones.

Como se pudo observar en el apartado que discurre sobre las trayectorias y adscripciones múltiples, el uso de este repertorio está relacionado con las decisiones y elecciones personales de aquellos que integran dichas organizaciones, pero, además, con el planteamiento que tengan las organizaciones que integran en relación con la posibilidad de incidir en el Estado.

En el caso de MSSP, parten de que han tenido un viraje paradigmático a partir de los ejemplos que justamente ha dado FRENASS de cómo incidir en algunas estructuras estatales a través de diversas oportunidades políticas. En primera instancia concebían que cualquier intento de trabajo dentro del Estado resultaría vano pues no existen dentro de estas condiciones para competir y/o incidir en las élites que han posicionado su proyecto político, en donde además las decisiones se toman desde un enfoque *curativista y mercantilista* tanto de la enfermedad como de la salud (Entrevistas MSSP- HF1; HF2; MC1; MC2, 2021). Sin embargo, con la experiencia acumulada y transmitida por FRENASS, las personas que integran el MSSP ahora asumen que, si bien las condiciones y oportunidades políticas les posicionan en desventaja, repertorios como el ya mencionado de participación institucional y este que plantea la ocupación de cargos en la burocracia, pueden abrir vías incluso inéditas para el trabajo de sus OSC de base comunitaria.

Ahora bien, dentro de los casos de este repertorio que permitieron el cambio paradigmático en MSSP, se encuentra el tránsito que realizó Mario Devandas hacia la Junta Directiva de la CCSS. Su trayectoria, como ya he señalado, estuvo atravesada por su participación en diversas estructuras, principalmente sindicales, pero también de otras estructuras de actores sociales, como lo fue el caso de FRENASS que a su vez le permitió a ocupar dicho cargo dentro de la institución. Su llegada a dicho puesto permitió repertorios de políticas de proximidad, lo cual significó a su vez bajar información a las organizaciones sobre lo que acontecía a nivel de toma de decisiones como se analiza en el apartado anterior.

El otro de los casos fue el de Marta Rodríguez, que, si bien no forma parte de alguna OSC de base comunitaria como FRENASS y MSSP, mantiene relación con estas a partir de que el sindicato del cual es integrante y Secretaria General (UNDECA), forma parte del mismo circuito de movilización señalado en la primera parte de este capítulo. Sin embargo,

algunas de las integrantes de FRENASS señalan que el movimiento realizado por Rodríguez hacia el Estado, no se dio de la misma manera que el de su antecesor. Se señala que además de atravesar las trabas comunes para acceder a dicho puesto de representante de las y los trabajadores en la Junta Directiva de la CCSS, también ha debido de sortear otros obstáculos relacionados con su género al encontrar oposición en el marco de algunas estructuras principalmente sindicales. Pese a esto, la llegada de Martha Rodríguez a la vez significa un a posibilidad de representación digna de las mujeres que históricamente se han visto relegadas de los espacios de toma de decisión pese a su carácter protagónico en el área de salud pública (Entrevista FRENASS-AF1; AF2; YF1; YF2, 2021; Botey-Sobrado, 2019).

Por último, es importante señalar que, si bien son pocos los casos directos de uso de este repertorio según las narrativas de las personas entrevistadas, los casos en que se han dado han tenido un peso muy relevante. El puesto de representación de las y los trabajadores ha abierto el espacio para que las OSC de base comunitaria busquen tener incidencia a través de los diversos repertorios con los que cuentan.

3.3.5 Movilización Socio-Legal

En el escenario costarricense es común el uso de este repertorio por otros actores políticos. Por ejemplo, tal fue el caso mediático del trabajo que realizó José María Villalta, diputado dos veces de la Asamblea Legislativa y candidato a la presidencia en igual cantidad de veces por el partido Frente Amplio, en conjunto con Edgardo Araya, el también exdiputado y candidato presidencial por el mismo partido. En el 2013 presentaron una demanda contra el Estado por no trasladar el presupuesto necesario a la CCSS para correr con los pagos de planilla de los EBAS que le fueron trasladados desde el Ministerio de Salud en la década de los noventas. En 2015 el Tribunal Contencioso Administrativo dictó la sentencia en la cual se daba la razón a los demandantes y determinó que el Ministerio de Hacienda debe trasladar los fondos necesarios de manera mensual para cubrir dichos gastos⁵⁹.

⁵⁹ Para profundizar en las noticias en torno a dicha sentencia se puede revisar: <https://archivo.crhoy.com/diputado-villalta-demanda-al-estado-por-millonaria-deuda-contr-la-ccss/nacionales/>; <https://www.ameliarueda.com/nota/villalta-gana-juicio-contr-el-estado-y-en-favor-de-ccss>; <https://www.frenteamplo.org/jose-maria-vilvor-de-la-ccss/>

En el caso de MSSP su vinculación con este repertorio ha sido de apoyo simbólico de estrategias de otros actores sociales y políticos. Con lo anterior me refiero a la participación de apoyo en los juicios de las personas procesadas penalmente por los hechos ocurridos en ya mencionado 8N de 2012.

Por su parte FRENASS ha hecho uso de este repertorio en varias ocasiones en las cuales han recurrido a diversas instancias del circuito judicial costarricense. Dentro de estas están: la Sala Constitucional, popularmente conocida como Sala IV, la Fiscalía General de la República y el Tribunal Contencioso Administrativo. A estas se le suma el trabajo que se ha realizado en el Poder Legislativo de manera articulada con el Frente Amplio como canalizador de sus demandas y propuestas.

Sin embargo, si bien han optado por utilizar este repertorio, generalmente ha sido como una última instancia, es decir, primero han buscado la resolución de las tensiones a través de otros repertorios como los anteriormente descritos. En los casos que se ha recurrido a lo que aquí he denominado como la movilización socio-legal ha sido bajo el entendimiento de que son procesos lentos y complicados, los cuales deben ser manejados tácticamente según la coyuntura en la que se encuentran.

Como lo describe McCann (2006) el uso de la movilización socio-legal tiene un impacto simbólico, por ejemplo a través de la amenaza, pero también material ante la lentitud que le inscriben al desarrollo de los procesos. En el caso de FRENASS se encuentran las dos posibilidades, pero a la vez, estas parecen dividirse en varias formas: estrategias jurídicas de reconocimiento y estrategias jurídicas de ampliación de derechos (Manzo, 2018; Tavera Fenollosa, 2020).

Esta división es planteada por Mariana Manzo (2018) quien propone tres escenarios. El primero sería la estrategia político-jurídica de resistencia y tiene que ver con las acciones en función de buscar probar frente la justicia la falta de responsabilidad penal en actos que se les achacan a los actores sociales. Esto va en línea por ejemplo de lo que mencionaba anteriormente de los procesos de criminalización de las protestas del 8N.

El segundo sería las estrategias jurídicas de reconocimiento, las cuales se presentan como no disruptivas y son activadas por las organizaciones para el reconocimiento de determinados derechos que se encuentran dentro del marco jurídico pero que han sido

invisibilizados por las autoridades. Observemos el siguiente extracto de una de las entrevistas:

[...] de hecho, uno de las últimas cosas que se hicieron en institucionalización fue básicamente amenazar a los directivos y los amenazamos y en el caso de las Juntas éramos tres Juntas de Salud, el área de Salud de Montes de Oca, el área de Salud de San Juan-San Diego de Concepción de la Unión y la de Curridabat. La Junta de Salud de San Juan-San Diego de Concepción firmaron los 7, verdad los 7 firmaron la carta como era amenazando a los directivos de que si echaban atrás la institucionalización que era como un año antes, o sea que si se echaban para atrás estaban cometiendo prevaricato (Entrevista FRENASS-MZ, 2021, p.20).

En la cita anterior se puede observar, en primer lugar, la utilización de la amenaza sobre el uso del repertorio de movilización socio-legal. En segundo lugar, se puede leer que el objetivo que se persigue en este caso es que se respete el ordenamiento jurídico de la institución y del país, al garantizar que sea la CCSS la que asuma la prestación de los servicios de salud en los EBASIS señalados una vez pasado el tiempo reglamentario de tercerización y habiendo evaluado que resulta más efectivo para la institución asumir dichos puestos de salud. Si bien en el caso anterior se describe una amenaza, posteriormente se presentaría una denuncia ante el Tribunal Contencioso Administrativo durante el 2013, la cual al momento del trabajo de campo de esta investigación aún estaba en las de audiencias preliminares.

Por último, el tercer escenario descrito por Manzo (2018) es la estrategias jurídicas de ampliación de derechos, las cuales buscan desafiar y expandir las fronteras de lo jurídicamente pensable. Bajo esta categoría ubico las acciones de FRENASS apoyado por otros actores sociales y políticos, para elaborar y presentar un proyecto de ley a través del Frente Amplio en la Asamblea Legislativa para eliminar la figura de la presidencia ejecutiva de la institución y así despolitizar, argumentan, la CCSS. Su tesis planteaba que la autonomía de la CCSS se veía sesgada por la injerencia del gobierno de turno en el Poder Ejecutivo el cual designaba a partir de sus preferencias a la persona que ocuparía dicho puesto, por lo tanto, era necesario que se eliminara esa figura, se propusiera una gerencia general y que la persona que fuese a ocupar dicho puesto fuese escogida a través de un concurso público a partir de sus atestados y experiencia.

Para esto, FRENASS procedió con la recolección de alrededor de 30 mil firmas que avalaran el proyecto ante la Asamblea, sin embargo, una vez que entró a la corriente legislativa no tuvo mayor acogida. Pese a dicha situación algo de ese proyecto se rescataría

y es que a través del puesto de Mario Devandas en la Junta Directiva, si bien no logró eliminar la presidencia, sí se creó la figura de gerente general.

Por último, es importante decir que la utilización de dicho repertorio no es ingenua, con esto me refiero a que las personas de las OSC de base comunitaria entienden que es una ruta complicada y que no tiene efectos inmediatos, al menos los procesos que sí se llevan a los tribunales. Además, es importante apuntar que la selección de dicho repertorio se ve estimulada por los recursos y trayectorias de las personas que integran las organizaciones. En el caso de FRENASS una de las personas integrantes y otras que les apoyan, son profesionales en derecho.

3.3.6 Caso paradigmático: acceso a las Juntas de Salud

*La estrategia, entonces, era tomar, tomar las juntas.
No podíamos decirle a la gente
solo tomen una junta,
había que capacitarla*
(Entrevista FRENASS-YF2, 2021, p. 19)

A lo largo de este trabajo, he mencionado en reiteradas y diversas ocasiones el espacio que han ocupado las Juntas de Salud locales de la CCSS dentro del trabajo principalmente desarrollado por FRENASS pero que en su alcance ha vinculado al MSSP. Planteo que en el escenario de las Juntas de Salud es posible palpar los argumentos esbozados en el Capítulo I⁶⁰, además, es posible observar en estas el camino transitado a través del uso de los diferentes repertorios expuestos en los apartados previos. Pero, ¿qué es lo que ha sucedido alrededor de esta figura organizativa de las Juntas de Salud?

Para empezar, es importante describir el primer acercamiento que se tuvo a estas organizaciones que hasta la última década habían pasado desapercibidas por los actores sociales y políticos que integran el circuito de movilización que he dibujado en este trabajo. Tras la derrota de los Comités Patrióticos contra el TLC en el referéndum del 2007, las y los vecinos de Monterrey-Vargas Araya del distrito de San Pedro, cantón de Montes de Oca, una vez obtenidos los resultados de la consulta popular ese 7 de octubre de 2007, las personas

⁶⁰ Ver página 26 y 27 de este documento.

integrantes de este comité se reunieron para decidir hacia donde conducirían su agenda, buscando así nuevos espacios de incidencia. Intentaron con la Municipalidad de Montes de Oca y a la Asociación de Desarrollo Integral de su comunidad, sin embargo, uno de sus miembros se integró de manera individual a la Junta De Salud local. Posteriormente compartió la experiencia a sus compañeros y compañeras aumentando la participación en los periodos de elección de la Junta de Monterrey y de la de Sabanilla, ambas de Montes de Oca, pues se dieron cuenta que para lograr tener una incidencia real en el espacio precisaban de una mayoría simple en la composición de siete puestos en la Junta de Salud.

Una vez instalados en los cargos de representación cuestionaron el convenio de tercerización de algunos EBAIS que en ese momento estaban siendo administrados por la UCR. *“Ahí fue el momento en que volví a FRENASS y la experiencia y de que no tenía tiempo dije, no, aquí hay que volver a FRENASS contar qué sí se puede llegar a Juntas de Salud”*, mencionó MZ (2021, p. 7), quien a partir de ese momento movilizó recursos y repertorios para no solo acceder a las Juntas de Salud del Este de San José, sino que a partir de estas últimas poder trabajar el tema de la institucionalización de esos servicios tercerizados a nivel nacional.

De manera sinérgica, en el 2012 con la llegada de Mario Devandas a la Junta Directiva de la CCSS se impulsaría el trabajo para acceder a las Juntas de Salud. Estos dos escenarios partirían de entender que el acceso a dichos espacios de representación en la Juntas, posicionaban una apertura de la democracia relegada al voto, transitando hacia una de participación ciudadana del cual no fueran parte, en este caso, solo aquellas personas trabajadoras de la salud.

Una vez iniciados estos primeros acercamientos, principalmente a juntas ubicadas en la capital del país, su visibilización las hizo notorias para otros actores, como los partidos políticos tradicionales que vieron en estas también, una arena a disputar. Es por esto que FRENASS inició una ofensiva que se dirigiría a todas aquellas personas que quisieran sumarse a dichos espacios para capacitarles y acompañarlos durante no solo el proceso de elección, sino también durante su periodo de gestión en caso de quedar elegidas.

Pero, ¿qué es una Junta de Salud? Creadas en 1998, según el reglamento que las rige⁶¹ en su Artículo 5, las Juntas de Salud son “*son entes auxiliares de los Hospitales, Centros Especializados, Clínicas y Áreas de Salud de la CCSS, para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero, la promoción de la participación ciudadana, lo cual permitirá la consecución de los fines constitucionales y legales impuestos a éstas en el campo de la salud*”. Dentro de sus fines se encuentra el contribuir con el mejoramiento de la prestación de servicios de la CCSS, fomentar la promoción y prevención de la enfermedad, la curación y la rehabilitación en los contextos locales, promover la participación social para la construcción de la salud, generar conciencia sobre la importancia de la CCSS para el país, mantener un vínculo y comunicación entre los diversos actores: representantes institucionales, comunidad y otras organizaciones sociales⁶².

Las Juntas de Salud, según este reglamento, deben de estar integradas por siete personas distribuidas en tres representantes del sector de personas aseguradas, dos representantes de asociaciones u organizaciones pro salud y dos representantes de los patronos de la zona del centro de salud. A estos se le suma la dirección médica y una persona facilitadora⁶³. En total suman en todo el territorio nacional 138 Juntas de Salud⁶⁴.

Ahora bien, el *quijotesco* trabajo de FRENASS, según lo describe una de sus integrantes, para la capacitación de las personas que desearan formar parte de estas juntas se articuló con profesionales y académicos de la UNED y la UNA, personas del MSSP, a lo cual se les sumó la experiencia de las integrantes del frente que ya habían estado en dichos espacios, dando así como resultado un proceso que reunió durante dos meses y un total de 9 sesiones⁶⁵ a 140 personas en su inicio, procedentes de diversas partes del país. AF describe el proceso de la siguiente manera:

⁶¹ Se puede acceder a dicho reglamento en el siguiente enlace: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91735&nValor3=121231&strTipM=TC#:~:text=Las%20Juntas%20de%20Salud%20son%20Entes%20auxiliares%20de%20los%20Hospitales,los%20fines%20constitucionales%20y%20legales

⁶² Artículo 6 del citado reglamento.

⁶³ Artículo 7 del citado reglamento.

⁶⁴ Dato tomando de la nota: https://www.ccss.sa.cr/noticias/salud_noticia?ccss-convoco-eleccion-de-integrantes-de-las-138-juntas-de-salud

⁶⁵ Todas las sesiones son de acceso público y se encuentran en la plataforma de YouTube. En el siguiente enlace se encuentra la primera de estas <https://www.youtube.com/watch?v=hhMczoFKpJE>

Y el último proyecto que hicimos fue uno medio quijotesco, que fue promover un proceso de capacitación a los eventuales candidatos a la Juntas de Salud. Realmente recibimos 140 personas interesadas, posteriormente participaron, en la capacitación, en una capacitación, Marco, de dos meses, todo el mes de julio, agosto y la primera semana de setiembre fueron 9 sesiones donde trabajamos todos los miércoles. Contamos con el apoyo de profesionales de altísimo calibre, por ejemplo, el Dr. Norman Solórzano, que fue vicerrector de la UNA, super comprometido en este tema. Con la participación de gente de todo lado, desde el Valle de la Estrella, desde Osa, Guanacaste, centro de San José, Cartago, verdad, y de esas 73 personas que culminaron el proceso de capacitación se inscribieron para la elección de Juntas de Salud 45 y de esas 45 personas, de este proceso van como 33 personas electas en las Juntas de Salud (Entrevista FRENASS-AF2, 2021, p. 11-12).

Dentro del devastador escenario que la pandemia del Covid-19 significó para la población mundial, a su vez la virtualidad a la que nos obligó sirvió para descentralizar algunos procesos. Uno de estos fue el de formación para las Junta de Salud, que a través de una plataforma digital alcanzó personas que viven en territorios de las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Limón. Pero a la vez, para la amplia convocatoria que lograron para dicho proceso se recurrió a la relación con otros actores facilitada por el circuito de movilización en el que se encuentra FRENASS. Acudieron al espacio de articulación multisectorial a través de la plataforma de BUSSCO⁶⁶, en la cual pudieron extender la información e invitación a través de los sindicatos como UNDECA, ANDE, APSE, SITRAINA, personas del partido Frente Amplio, de las pastorales sociales y de otras organizaciones como el MSSP.

Pero la plataforma de BUSSCO no solo sirvió para la convocatoria, sino que también canalizaron recursos diversos para el proceso de formación. En cuanto a los recursos materiales, UNDECA corrió con los gastos de la elaboración de un certificado de participación el cual fue acompañado de una camiseta distintiva para todas las personas que terminaron el proceso. De manera curiosa otro de los recursos que se movilizó fue el de las experiencias y trayectorias, tal como lo fue en la sesión donde uno de los miembros del MSSP facilitó un espacio en el cual se discutió sobre la construcción social de la salud y la memoria del Programa Hospital Sin Paredes⁶⁷.

⁶⁶ Para refrescar lo descrito sobre BUSCCO ver la página 71 en este capítulo.

⁶⁷ En el siguiente enlace se puede ahondar en la sesión a la cual hago referencia: <https://www.youtube.com/watch?v=byOgyMONK9w>

Quijotesco, pero exitoso. Así definen el proceso de formación para las personas que se presentarían posteriormente como postulantes a las elecciones de las representaciones. Celebradas en el mes de octubre de 2021, no tuvieron un camino llano, por el contrario, se enfrentaron a una serie de dificultades. Por ejemplo, en un periodo previo al del octubre pasado, en el EBAIS de San Diego de Concepción, del cantón de Tres Ríos, el administrador del dicho centro el cual estaba tercerizado por la UNIBE, movilizó busetas bajo su mando para trasladar personas a la votación, es decir, uso recursos públicos para obtener votos para candidatos que estuvieran en su línea. En otra comunidad un hombre que estaba interesado en el cargo de representación, le narró a Mario Devandas que otro proveedor de un EBAIS tercerizado, en este caso CoopeSana, también había hecho lo que estaba a su alcance para que personas contrarias a su negocio no entraran en dicha Junta de Salud.

Pero las dificultades no solo se han presentado en los procesos de elección, sino también una vez que se han alcanzado los cargos de representación. Escenario casi idéntico han vivido distintos miembros de FRENASS en distintas comunidades, pues a la hora de llegar a fiscalizar los procesos se han encontrado que las Juntas giran en torno a la palabra del director médico del área de salud y de la persona facilitadora, quien generalmente es una trabajadora social. Además, tal y como lo relatan las entrevistadas, son espacios masculinizados en los cuales se les ha intentado relegar, sin éxito, por ser mujeres. A continuación, presento dos narraciones, una en el sector de Montes de Oca y la otra en el cantón de Alajuelita:

[...] la compañera que era presidente se sentó y tomó la batuta de la reunión el primer día y la facilitadora que es una trabajadora social super estresada e indignada de qué era lo que estaba pasando, cuando llegó el director que pusieron, un nuevo director de todo lo que era el programa PAIS, el programa con la UCR que eran tres áreas de salud, cuando la compañera comenzó a golpearle la mesa muy dignamente, muy educadamente el hombre estaba muy enojado, decía, nos veía con así, con mirada como viendo cucarachas, esta gente qué le pasó, porque vienen a pedirme cuentas si yo no tengo ninguna intención de dar esta información y la compañera nada más le decía, vea, es que la ley dice y se lo sacaba, es que el reglamento dice, es que vamos a hacer la consulta a la Caja si usted nos tiene que dar o no la información (Entrevista FRENASS-MZ, 2021, p.7).

[...] una vez cuando comenzando no más teníamos una votación ahí en la Junta de Salud de Alajuelita, yo pertenecía a esa Junta de Salud y llegó la, y estaba la facilitadora ahí, quiso intervenir en la discusión y no, suave un momento, usted

no puede intervenir en la discusión, los miembros de la Junta solo somos nosotros, nosotros decidimos esta votación, no usted. Entonces si uno no tiene esas actitudes, entonces se deja llevar, entonces ¿qué es lo que ha surgido?, lo que ha surgido es que hoy tenemos un montón de Juntas de Salud beligerantes (Entrevista FRENASS-GK2, 2021, p.7)

Como se puede leer, el proceso de acceso a las Juntas de Salud como representantes ha topado con una serie de trabas pues las dinámicas de estas se ajustaban a lo que dictaran las autoridades institucionales. Paulatinamente un posicionamiento más beligerante, como menciona GK, ha ido caracterizando a las personas que desde la articulación con FRENASS han decidido optar por dichos espacios. Ahora bien, existe la tesis de que aún falta fortalecer el trabajo de estas Juntas para que se conviertan en una estructura que canalice el proyecto político de defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS.

Por último, quisiera esbozar el porqué considerar el trabajo que ha realizado principalmente FRENASS, pero también el MSSP en torno a las Juntas de Salud como paradigmático en esta investigación. En primer lugar, podemos ver cómo se concatenan las estructuras de organización y de movilización, la selección de los repertorios de interacción socio-estatal y por último la construcción de sentido a través de los enmarcamientos. Discutiré cada una de estas.

En cuanto a las estructuras de organización y movilización podemos ver como a través de la figura de adscripciones múltiples personas de FRENASS y MSSP han buscado incidir en la política pública de salud a través de estas Juntas. Para esto han hecho uso de las trayectorias individuales las cuales alimentan lo colectivo, así como han movilizado otros recursos a través de los espacios de articulación multisectoriales, en donde se han visto apoyados por los diversos sindicatos que integran el circuito. Con esto, la idea de “tomar” las juntas, como expresan varias de las personas entrevistadas se sostiene en la tesis de posicionar hegemoníamente su proyecto político democrático participativo con la defensa de la seguridad social, la salud pública y la CCSS frente aquellos proyectos que tienen otro sentido, es decir, en este caso serían aquellos que se materializan en actores adversariales que apuntan a la figura de tercerización que como se vio anteriormente en este capítulo, es entendida como una forma de privatización.

Ahora bien, las dinámicas que se dan a lo interno de este circuito, pero también en respuesta del proyecto neoliberal, y al Estado, determinan la selección de los repertorios de

interacción socio- estatal. A la vez dicha selección se filtra a través de una lectura táctica de la coyuntura, como explicaba en el apartado de movilización socio-legal, de tal manera que la articulación y orden de los repertorios sea oportuna según el momento. En el caso de las Juntas de Salud podemos ver cómo desde otras organizaciones, en este caso FRENASS y MSSP apoyadas por universidades y sindicatos, plantearon el uso de la participación institucionalizada para llegar a ocupar un cargo ya dentro de la CCSS y del Estado. Pero detrás de esto a la vez se dieron políticas de proximidad en diversos niveles, por ejemplo, con Mario Devandas y Martha Rodríguez en la Junta Directiva, pero también con aquellas personas que ya estaban integrando dichas juntas. Habrá que esperar a que pasen los periodos de trabajo de estas nuevas representantes para observar el uso de otros repertorios que de manera incipiente empiezan a asomarse, por ejemplo, el uso de la movilización socio-legal que busca, de momento, que exista una autonomía por parte de las juntas en relación a las direcciones médicas de los centros de salud, como fue en los casos de Montes de Oca y Alajuelita.

El último argumento para considerar como paradigmático el caso de las Juntas de Salud, es que estas se ven atravesadas por una serie de discursos que sostiene no solo la selección y forma de usos de estos repertorios, sino que también permiten la amalgama dentro del círculo amplio que plantea el proyecto político en el circuito de organización y movilización. Como se desarrollará en próximos apartados, en el discurso de las personas que integran FRENASS y MSSP existe una serie de elementos estructurados como marcos que sostienen su organización y sus acciones. De manera sintética, se encuentran tres marcos maestros que funcionan como coordenadas para los discursos: a) memoria histórica; b) apego al Estado de derecho; c) democracia participativa.

En el espacio de formación para acceder a las Juntas de Salud, en una de las sesiones se dio un repaso histórico por la configuración de la salud pública y el rol del Estado, particularmente rescatando su transformación desde la década de 1920 y resaltando las dinámicas que dieron como resultado la creación de la CCSS en la década de 1940. Con esto sustentan la tesis de que existe una suerte de herencia del proyecto político que construyó la seguridad social y que es por esto que hay que defenderla frente a otros intereses que buscan desmantelarla.

El apego al Estado de derecho sostiene una forma de actuar de sus organizaciones en respeto a lo acordado que se materializa en la institucionalidad, pero a la vez es una demanda hacia las autoridades no solo de los centros médicos y áreas de salud, sino también para las y los altos funcionarios de la CCSS para que respeten los procedimientos dictados en los marcos legales y jurídicos que reglamentan apuntando a una democracia participativa a en organizaciones como las Juntas de Salud. Por último, justamente de este apego al Estado de derechos se desprende el último marco maestro que sería el de la democracia, pero no cualquiera, sino la que parte de la participación de los y las ciudadanas. Como mencioné, más adelante los procesos de enmarcamiento serán analizados en detalle.

Mucho de lo expuesto en este apartado sucede también en diversas organizaciones del circuito. Sin embargo, la especificidad de las Juntas de Salud ancladas a lo interno del Estado pero que a la vez ofrece un espacio para que personas de distintas organizaciones participen de ellas, permite ver una dinámica particular de disputa por posicionar un proyecto en el seno de las relaciones de estas con el Estado. Es decir, el trabajo de incidencia también se puede hacer dentro del Estado.

3.3.7 Logros y dificultades

No forma parte de los objetivos de esta investigación evaluar el alcance de cada una de las acciones que componen los repertorios abordados anteriormente. Sin embargo, resulta de interés aproximarse a la forma en que las personas que ejecutan dichos repertorios, perciben los logros y dificultades que han atravesado en el desarrollo de su agenda política.

Son particulares los alcances descritos por las personas de las dos organizaciones, pero existe un común denominador que apunta a la visibilización de estas mismas y a la incidencia posible en diversos niveles tanto del Estado, pero también hacia lo interno del circuito.

Hacia lo interno del circuito, las personas del MSSP en su balance argumentan que su trabajo ha logrado rescatar la memoria histórica de un programa, que, si bien emergía de la institucionalidad como lo fue el HSP, logró articularse con las personas de distintas organizaciones y comunidades. El rescate de dicha experiencia no se hace desde un lugar de la nostalgia añorando un pasado, sino recuperando las lecciones aprendidas para dinamizar

acciones en el presente. Estas lecciones analizadas desde el lente del presente, son actualizadas y funcionan como posibles coordenadas de los repertorios del MSSP, alcanzado incluso otros espacios del circuito de organización y movilización al replantear así, una mirada diferente de cómo se concibe la salud, la seguridad social y el rol del Estado en dicha cuestión:

El participar en esos espacios con las clases trabajadoras del sector público y también con ese componente de llamar a las comunidades, me parece que le ha dado un aporte a cómo configurar el movimiento popular acá, y hay un aspecto que no mencioné anteriormente Marco, que se refiere también a la solidaridad que hemos establecido en otras luchas, digamos del movimiento popular y en defensa de la Caja (Entrevista MSSP- HF2, 2021, p. 11).

Lo anterior a la vez reconfigura el contenido ideológico de la organización y su relación con otros actores. Como se señaló anteriormente en este capítulo, se logró permear, señalan los entrevistados, el trabajo y la agenda sindical impulsando una vía que integrara el trabajo de organización comunitaria para la movilización de las bases populares.

Por su parte las personas integrantes de FRENASS reconocen que parte de su alcance se debe al reconocimiento dentro del circuito, pero también hacia el exterior de este, desde su trabajo sostenido durante años, el cual no se ha disipado tras terminar algún proceso:

[...] yo no sé, a mi cuando me preguntan eso yo digo que el principal logro de FRENASS, diay, es haber trabajado interrumpidamente, ininterrumpidamente, eso no lo logra cualquier organización, lo logran organizaciones formales, que tienen finanzas propias, que tienen locales, que tienen esto, pero una organización que surge como de la nada, que no tiene finanzas, que el gobierno no le da, diay, su principal mérito es haber funcionado. Sí, ha habido momentos en que en FRENASS hemos estado 8 personas, ni salimos, otros donde están 25, según vea, pero la principal virtud es esa, y bueno después haber ganado nombre, verdad, representación, nombre (Entrevista FRENASS- GK2, 2021, p. 14).

Ahora bien, FRENASS hacia lo interno del circuito se ha posicionado como un actor social que puede dinamizar una serie de repertorios de interacción para el proyecto político. Esto, también gracias al espacio de articulación, ha permitido logros puntuales. El primero de ellos fue (a) incidir paulatinamente en las estructuras de las Juntas de Salud, de manera particular, en las áreas del este de San José, en donde además gracias a este movimiento estratégico, lograron (b) la re institucionalización de los EBAIS que estaban tercerizados en

manos de actores privados. Por último, en la misma línea del trabajo con las juntas pudieron (c) extender su trabajo que estaba concentrado principalmente en la provincia de San José, hacia las otras provincias del país a través de los medios digitales por los cuales se facilitó el proceso de formación ya discutido en el apartado anterior.

Por otro lado, tanto en FRENASS como el MSSP parten de la tesis de que el proyecto político neoliberal, adversario, sustentado en el sistema de producción capitalista es una de las principales dificultades y retos a superar por la forma en que la estructura permea las formas que ha tomado el Estado costarricense y las dinámicas democráticas dentro de este. Sin embargo, las personas entrevistadas no se quedan en este lugar acusación, que podría ser común, para hilar más finamente.

Una de las principales dificultades detectadas en ambas organizaciones es el que podría denominarse, en palabras de una de las personas entrevistadas como “*crisis de participación ciudadana*” (Entrevista FRENASS-CS, 2021, p. 16). Esta noción hace referencia a las y los costarricenses acostumbran a reducir su participación política a los procesos de electorales cada cuatro años para la elección de gobierno y diputaciones.

Lo anterior se va entrecruzando con que estas organizaciones, en su condición de no formales, no captan recursos por cuenta propia, lo cual les hace depender tanto de los recursos personales de quienes las integran, así como de aquellos que logren movilizar dentro del circuito, por ejemplo, con los sindicatos como se ha demostrado anteriormente. Esto a su vez limita el alcance que tienen a nivel geográfico, pues si bien la coyuntura sanitaria mundial extendió medios digitales para sostener la comunicación, no todas las personas, por ejemplo, con el tema de las juntas de salud, tenían recursos para pagar una buena conexión a internet.

Pese a lo anterior, en el balance realizado por estas personas tiene un resultado positivo. No es ingenuo, en tanto entienden las posibilidades de sus acciones en diferentes instancias, pero en el camino de la experiencia cruzada de años de trabajo, abre posibilidades para el posicionamiento de su proyecto político.

3.4 Procesos de enmarcamiento

A la hora de plantear un análisis de procesos de enmarcamiento, los referentes empíricos generalmente hacen alusión al acceso y posicionamiento de narrativas en los

medios de comunicación por parte de las organizaciones de los movimientos sociales (Gamson & Mayer, 1999; Klandermans & Goslinga, 1999; McAdam, 1999; McCarthy, et al., 1999). Pese a lo anterior, en esta investigación opté por analizar la construcción de los discursos a través de los procesos de enmarcamiento utilizando como fuente las narrativas puestas en juego en el espacio de las entrevistas semiestructuradas utilizadas para la recolección de la información cualitativa.

¿Por qué hacer un análisis de los marcos interpretativos y de sus usos en esta investigación? Se busca que con el reconocimiento de los marcos maestros y las tareas de los enmarcamientos se analice cómo estos se constituyen como nodos de sentidos, coordenadas discursivas en torno a las cuales se mueven los reenmarcamientos de determinadas nociones en la disputa de sentidos por los proyectos políticos, como se puede recordar, el democrático participativo frente al neoliberal. Además, a través de su análisis, se puede observar cómo esta práctica concreta de los procesos de enmarcamiento tiene un impacto en la construcción de sentido de la elección de los repertorios de interacción socio-estatal.

Propongo en los siguientes dos subapartados, identificar los marcos maestros que se posicionan como nodos de sentidos, para posteriormente analizar cómo de estos se desprenden las tareas fundamentales planteadas por Benford y Snow (2000) y Almeida (2020).

3.4.1 Tres marcos como nodos de sentidos

Como se recordará, anteriormente planteaba que en los procesos de construcción discursiva que realizan las personas que integran las organizaciones de los movimientos sociales, se evocan una serie de elementos que se encuentran en el marco cultural como lo son interpretaciones de acontecimientos históricos significativos, experiencias, figuras relevantes, etc.. Si bien estos elementos son compartidos por una amplio sector de la sociedad, organizaciones como MSSP y FRENASS intentan presentarlas de manera innovadora (Almeida, 2020). Estos marcos, como esquemas interpretativos a la vez se ubican dentro de marcos más generales por su amplitud, conocidos como marcos maestros (Almeida, 2020; Benford & Snow, 2000) los cuales a su vez permiten la construcción y reconstrucción del proyecto político como matriz cultural amplia que orienta prácticas concretas. En el caso

empírico que convoca este escrito, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, se identificaron tres marcos maestros los cuales, además, guardan relación entre sí: a) memoria histórica; b) apego al Estado de derecho; c) democracia participativa. Abordaré cada uno de estos. A continuación abordaré la construcción de cada uno de estos marcos.

El marco de la memoria histórica discurre alrededor de procesos históricos que sucedieron principalmente a partir de la década de 1920 en dónde en la dinámica social y política de Costa Rica se marcó más nítidamente el viraje que empezó el Estado hacia un rol más protagónico en torno a la cuestión social. A través de este se rescatan actores sociales y políticos tanto individuales como colectivos que a través de su incidencia posicionaron las bases materiales y simbólicas que permitirían en la década de 1940 las reformas sociales.

¿Cómo se utilizan en el marco de la memoria históricos estos actores evocados? Se rescata en primer lugar la organización de base popular, la articulación entre las bases desposeídas y un grupo de personas adscritas a distintas instancias que facilitaron espacios de integración para lograr lo que denominan como *conquistas de la clase trabajadora*. Las Juntas Progresistas, los sindicatos de zapateros y artesanos, el Partido Comunista de Costa Rica forman parte de estos actores clave que permitieron articular demandas a través de diversos repertorios, principalmente de carácter contencioso pero que también buscaron otras vías como la ocupación de diputaciones en la Asamblea Legislativa:

[...] la Caja en primer lugar es, sin lugar a dudas, la principal herencia de la reforma social de los años 40, no por casualidad años en los cuales la clase trabajadora costarricense se organizó por primera vez en la historia del país, en un partido político que fue capaz de poner al país de punta, ni más ni menos enfrentar a las transnacionales, no solo del banano sino de la energía eléctrica, verdad, no solo organizando los trabajadores obreros agrícolas, sino también a los artesanos y los trabajadores urbanos en las Juntas Progresistas, que lograron ser exitosas en la nacionalización de los servicios eléctricos de aquella época (Entrevista MSSP-MC2, 2021, p. 22).

Pero la articulación de las bases populares no solo se dio a través de los sectores de izquierda. También dentro de este marco se enuncia la inédita alianza entre la Iglesia Católica, el Partido Republicano Nacional y el PCCR a inicios de la década de 1940. Se entiende que bajo el imperativo de mejorar las condiciones de vida actores que incluso que se habían posicionado como enemigos, alcanzaron un lugar de negociación capaz de derivar

en las reformas sociales que incluyeron la seguridad social. El último extracto de entrevista empieza diciendo que la CCSS es heredera de una época, pero hilando más finamente se puede leer como los procesos políticos de disputa en la arena política abrieron canales y posibilidades para materializar el Código de Trabajo, la Universidad de Costa Rica, y la seguridad social la cual se materializó en parte con la consolidación de la CCSS en 1943.

En segundo lugar, estratégicamente además de posicionar actores, se plantea en el imaginario una línea divisoria en la historia marcada por dichas reformas sociales. Si bien la CCSS es la heredera de estos procesos sociales, dentro del discurso articulado en este marco, se trata de rescatar cómo era la calidad de vida de los habitantes del país antes de que existiera la seguridad social pensada en la década de 1940:

[...] sí deben de quedar algunos, pero muy pocos costarricenses vivos que puedan recordar cómo era la vida antes sin seguridad social y cómo es ahora, hay muy pocos. Mi tío Mario había nacido en el... ya murió, había nacido en el 23 y él decía hay que luchar por esto porque yo sé lo que era vivir, verdad, antes de la seguridad social y sé lo que es vivir el después con la seguridad social y todos deberíamos tenerlo claro pero eso todos los años que pasan que hablamos de esto cada vez mueren más personas que le podría decir a los demás cómo era vivir sin seguridad social y de que tuve que despertar en la [problemas de internet] pero no saben la dimensión que es todo el sistema de seguridad social y el sistema de salud en particular (Entrevista FRENASS-MZ, 2021, p. 3)⁶⁸

Entonces, estos dos ejercicios de memoria histórica presentan los procesos sociales que dieron forma a la seguridad social para demostrar que pese a los intentos por reducir su alcance a través de estrategias de desmantelamiento de la política en salud pública y pese a los males que afectan a la CCSS, esta última ha sido un pilar para el desarrollo de la población del país y sostén incluso para la democracia. Con estos, se robustece la tesis de sostener al Estado como el principal proveedor y garantizador de los servicios de salud en el país tal y como está dispuesto en su el ordenamiento jurídico.

⁶⁸ Otra de las personas entrevistadas, quien forma parte de UNDECA y de FRENASS menciona que en varias actividades de sus organizaciones han utilizado el documental llamado Reseña histórica de la CCSS, del historiador Osvaldo Valerín el cual plantea una concientización del valor de la institución para el desarrollo del país, de tal manera que a través de esta movilización se apunte a la defensa de la seguridad social. En el siguiente enlace se puede acceder a dicho documental <https://www.youtube.com/watch?v=TpL1WR5ZR0E&t=68s>

Precisamente el otro marco maestro gira alrededor del lo jurídico y legal además de las instituciones que sostienen el espacio democrático y las formas para tramitar el disenso, las demandas y propuestas. En el discurso de las personas entrevistadas existe un apego a lo establecido, como marco de consenso, en la Constitución Política de Costa Rica, además de los reglamentos, como se pudo observar en el caso de las Juntas de Salud anteriormente expuestas. De la Constitución es constante la mención a los artículos⁶⁹ 73 y 177. El primero establece el financiamiento de la seguridad social indicando además que dichos fondos no pueden ser transferidos y que tiene que ser la CCSS quien se encargue de su administración. El segundo establece que la CCSS nunca deberá quedarse sin recursos y que es responsabilidad del Ejecutivo elaborar un presupuesto suficiente para cubrir las necesidades de la institución.

Alrededor de este ordenamiento constitucional se desprenden los argumentos que permiten sostener que algunos políticos en la toma de decisiones no se están cumpliendo los procesos según el apego al Estado de derecho, pues no cumplen con las pautas institucionales acordadas, la autonomía de la institución, el financiamiento de esta, el no lucro con los fondos públicos, la privatización paulatina de los servicios, y la inclusión de participación democrática de la sociedad civil, entre otros. Entonces bajo este enmarcamiento del Estado de derecho las acciones de las OSC se tratan de ajustar a su ordenamiento y a la vez sirve para acusar y exigir a las élites políticas por no cumplirlas.

Como parte de este marco maestro también es constante la mención a la modificación constitucional que se le hizo al artículo 9 para demarcar la democracia como participativa:

[...] bueno, en primer lugar, un elemento esencial es el artículo 9 constitucional. La reforma que se dio en el 2000 de la Constitución Política de la república donde ya no es solo un gobierno, se establece que es un gobierno participativo, ese fue el gobierno nuestro es un gobierno participativo y la Sala Constitucional ha venido a decirnos que en un gobierno participativo es aquel que toma en cuenta en la toma de sus decisiones a los [problemas de internet] como ciudadana tengo derecho a decidir sobre el futuro de las organizaciones y cómo las quiero, entonces se ha enfocado desde mi punto de vista ese ha sido como el caballo de batalla pero además de eso se han generado una gran cantidad de encuentros (Entrevista FRENASS-AF2, 2021, p. 10).

⁶⁹ En la página 57 de este documento, en el apartado 2.3 *Contexto reciente de la Caja Costarricense del Seguro Social* se encuentra la transcripción textual de los artículos 73 y 177.

Es decir, existe una transformación del marco interpretativo global⁷⁰ entendido como democracia, un reenmarcamiento en palabras de Snow, Rochford, Worden y Bendford (1986), de la forma en que un concepto amplio como tal es replanteado para construir un nuevo marco maestro en el cual orbitan significados que dan sentido y orientan acciones. Por lo tanto, la posibilidad discursiva que permitió una acción institucional que modificó la Constitución Política del país, sirvió como plataforma para entender que los ejercicios de participación de un circuito como el dibujado, por cualquiera de los repertorios discutidos, es un efecto democratizador que transita en sí, por las OSC de base comunitarias como FRENASS y MSSP.

El ejercicio de identificar estos marcos maestros no es vano dentro de esta investigación. Buscan demostrar que existe una sinergia entre en las estructuras de movilización y organizativas, con los repertorios de interacción socio-estatal, así como con los sentidos que se dan de estos. Con esto, propongo que existe una codeterminación entre estas tres grandes áreas analíticas que han guiado la línea argumentativa de esta investigación que a la vez se enmarcan dentro de una matriz cultural más amplia que es el proyecto político democrático participativo.

Por último, los marcos maestros son utilizados estratégicamente para construir otros marcos que son contenidos por estos. Estos otros marcos tienen una serie de tareas estratégicas. En el siguiente apartado se analizarán a detalle.

3.4.2 Usos estratégico de los marcos: tres tareas

A lo largo del desarrollo de este capítulo, tanto en la estructura de movilización y organización, así como en los repertorios socio-estatal, se puede observar como una serie de enmarcamientos giran en torno a los marcos maestros analizados anteriormente. Podemos recordar cómo en el apartado que aborda el proyecto político democrático participativo hay una serie de reenmarcamientos que permiten observar la disputa de sentidos con el proyecto neoliberal. De esta manera la construcción discursiva se inserta en las prácticas concretas de las organizaciones del circuito.

⁷⁰ Para revisión de teórica de los procesos de enmarcamiento analizado en este párrafo, ver la página 40 en el Capítulo I.

Estos enmarcamientos que menciono corresponden con las tres tareas fundamentales propuestas para dicho proceso por Benford y Snow (2000) y Almeida (2020). Recapitulando la discusión teórica, la primera tarea fundamental sería componer los marcos diagnósticos que se utilizan estratégicamente para señalar culpables u antagonistas al proyecto político a través de su carácter atribucional. Estos marcos diagnósticos han servido para señalar los responsables de la situación actual de la seguridad social, la salud pública y la CCSS: a) élite política en los espacios de toma de decisiones; b) actores privados (cooperativas y otros prestadores de servicios); la prensa.

Como se pudo observar en el apartado que analiza los procesos de desmantelamiento de política pública, se señala a la élite política que estado en diferentes instancias estatales y de toma de decisión, como los responsables del estado de una institución como la CCSS. Alrededor de esta élite gira un discurso opositor que les acusa de no apearse al Estado de derecho para la realización de los respectivos procesos y no hacer cumplir los recursos normativos que estipulan el financiamiento de la seguridad social. De esta manera, nombres como los de los expresidentes Miguel Ángel Rodríguez, Óscar Arias, Laura Chinchilla, así como de políticos que orbitaron alrededor de estos como Eduardo Dorian presidente ejecutivo de la CCSS y Celso Gamboa como Ministro de Seguridad, son culpabilizados de la profundización de una crisis que lejos de ser financiera, es política, sostienen las personas entrevistadas:

[...] sí, fueron, digamos, en ese momento, se manejaba que había una crisis de la Caja y se señalaba que había pánico, pánico, que la Caja, incluso desde esa época se viene diciendo que la Caja está quebrada, cosa que no es cierto, cosa que no es cierto. Entonces, nosotros hemos analizado y visto que muchos de esos discursos lo que buscan es generar pánico, pánico para justificar posteriormente el traslado del servicio público al servicio privado. En ese momento incluso, varias se gestó una Junta de Notables que sacó una gran cantidad de medidas a favor de la Caja, pero eran medidas de orden operativo de funcionamiento y desde FRENASS, desde ese momento en que yo ingreso, desde FRENASS se planteaba que el tema de la Caja, si bien es cierto tiene un problema de índoles económico, financiero, que ahora lo podríamos ver, había de por medio una acción política, una acción política (Entrevista a FRENASS-AF2, 2021, p. 5).

Dicha situación que se acusó desde FRENASS y que también es compartida por las personas del MSSP, analiza cómo dicho planteamiento de crisis financiera abre

oportunidades políticas para que actores privados emerjan como una solución a los males de la seguridad social, de tal manera que se justifican posibles acciones de desmantelamiento de política pública como los analizados anteriormente. El claro ejemplo que han mencionado es el de las Cooperativas que proveen los servicios de tercerizados de los EBAIS en algunas áreas de salud del país. Además, estas aperturas que se le van haciendo a las disposiciones normativas contempladas en el ordenamiento jurídico costarricense, han servido para profundizar las medidas reforma al Estado iniciadas en la década de 1980 con los Programas de Ajuste Estructural.

Como el tercer actor que es señalado por las personas entrevistadas, es la prensa. A esta se le acusa de generar espacios de desinformación en torno a los responsables señalados de la crisis institucional y de la seguridad social, cargando a través de notas tendenciosas la responsabilidad sobre los trabajadores públicos, por ejemplo, de la situación financiera de la CCSS.

Por último, en una autoevaluación, plantean que es necesario resolver los problemas que parecen existir dentro del mismo circuito, pues existe fragmentación entre planteamientos y acciones de diversas organizaciones, tanto formales como informales.

Ahora bien, una vez construido el discurso atribucional a través de los marcos diagnósticos, tanto en FRENASS como en MSSP se plantean una respuesta al *qué hacer* para enfrentar estos problemas identificados. Se proponen una serie de acciones como parte de un programa que a su vez han venido ejecutando, es decir, los marcos pronósticos. La primera de estas acciones surge de la autocrítica y proponen entonces, la articulación de todas las organizaciones tanto formales como no formales para que de esta manera se integren al circuito y ejecuten acciones dentro del proyecto político. Para dicha articulación asumen que es necesario en primera instancia un trabajo que denominan ideológico en el cual se reconozca la importancia de la seguridad social en la calidad de vida y democracia costarricense. En segundo lugar, este trabajo debe apuntar a la organización comunitaria de las bases populares para que estén apoyen repertorios como los ejecutados por FRENASS y el MSSP, u otros actores dentro del mencionado circuito. En tercer lugar, tal y como se señaló al inicio de este capítulo, se busca un reenmarcamiento del concepto de salud, partiendo de un enfoque que se acerque a un enfoque holístico, que tome en cuenta las condiciones dignas

de vida y que apunte a la prevención tanto como a la curación de la enfermedad, siendo esta última el enfoque hegemónico.

Por otro lado, proponen que, en cualquier circunstancia, el trabajo por la seguridad social y la salud pública debe de inscribirse en los parámetros de una democracia participativa en donde la sociedad civil tenga capacidad de acceder a los espacios de toma de decisión a través de diversas vías. Por último y de manera puntual, una propuesta que se desprende de estos dos argumentos anteriores es que rescatan como necesario a) la institucionalización de los servicios tercerizados; b) la “toma” de las Juntas de Salud de las áreas de salud locales.

Por último, la tarea restante sería la de los marcos motivacionales, los cuales como se recordará del capítulo I, son aquellos que logran movilizar a través de incentivos emocionales y morales. En el caso de esta investigación, estos marcos están estrechamente relacionados con el marco maestro llamado acá Memoria Histórica, pues esta no solo sirve para marcar un antes y un después, sino también para estimular vínculos emotivos de las historias particulares de los individuos y colectivos de la sociedad costarricense con la CCSS.

En primer lugar, se puede apreciar en la construcción discursiva de las personas de FRENASS y MSSP que la sociedad costarricense, dibujada casi de manera homogénea, tiene un afecto positivo por la institución, lo cual les ha facilitado que a la hora de tratar de sumar personas a sus acciones o bien a las organizaciones en sí, no les haya significado mayor dificultad. Esto lo ligan como ya lo mencionaba con lo particular de las experiencias de cada persona dentro del sistema de salud pública. Con esto rescatan tanto historias personales como de otras significativas las cuales tienen un efecto movilizador:

[...] en Naranjo sí y ahí también, ese se le dedicó a un compañero que siempre nos acogió en su casa, fue un luchador, el siempre daba testimonio, se llama don Jaime Zamora Arias , verdad, así se llamó el reencuentro, que don Jaime siempre nos contaba su experiencia porque a él, él tenía un problema de salud de una infección en un hueso, entonces él tenía que estar recurrentemente en los servicios de salud para que le abrieran la herida que tenía en un piecito y le limpiaran ahí y él nos decía y siempre nos contaba y decía “yo lucho por la Caja y quiero que la gente entienda la necesidad de defender la Caja porque yo soy un vivo ejemplo de que la Caja se necesita en este país. Veían si ustedes me dicen a mi cómo hubiera hecho yo para pagar estas 22 cirugías para limpiarme mi pie, para poder recuperar mi salud, yo no sé qué hubiera hecho, yo no tengo los medios para hacer eso (Entrevista UNDECA-DO, 2021, p. 15-16).

[...]un compañero mío le acaba de pasar que la hija tenía un diente que necesitaba maxilofacial que eso es costosísimo, él está casi en línea de pobreza y simplemente lo mandan a hacérselo en maxilofacial, o sea, tiene esa posibilidad (Entrevista FRENASS- MZ, 2021, p. 27).

En los extractos anteriores se puede observar cómo se rescatan las experiencias de sectores de la población costarricense, quienes han accedido a los servicios de salud de calidad por la vía estatal. Es decir, los procedimientos que en instancias privadas resultarían impagables, son cubiertos por la seguridad social, el principio de universalidad y de redistribución de los gastos entre todas las personas cotizantes. Sin embargo, si bien estas experiencias muestran los *milagros* que cotidianamente realiza la CCSS a través de los servicios de salud pública, existen muchas otras experiencias que muestran cómo los servicios médicos públicos se han deteriorado paulatinamente, como se ha discutido a lo largo de este trabajo, por los procesos de desmantelamiento de la política pública en esta área. Esta situación, ha generado una reacción emocional y moral que pasa por la indignación y se ha convertido en un empuje para la movilización y organización de las trayectorias personales hacia las organizaciones de base comunitaria. Ese es el caso señalado por AF:

resulta que en esa época yo tuve algunos problemas de salud y resulta que la Caja no me podía atender con la premura y la celeridad que yo quería que me atendieran entonces, el único que camino que me quedó fue recurrir a la medicina privada, entonces me hicieron una cirugía. Me llamó mucho la atención que a mi me hospitalizaron a las 3 de la mañana y las 5 de la mañana me estaban atendiendo, los médicos, anesthesiólogo y todo lo demás y a las 7 de la mañana yo ya estaba operada en un cuartito en una sala privada, un hospital privando, con una atención de primera y ahí descubrí que el personal que está atendiendo era personal de la Caja, verdad, que trabajaba de madrugada, después se supone que salían a atender su consulta en la Caja y yo decía ¿por qué este servicio no me lo puede dar la Caja? ¿Por qué si he pagado toda mi vida, si he colaborado solidariamente con la Caja, por qué yo pago, yo apporto solidariamente con la Caja ese es el modelo que tenemos, por qué a mí no me pueden dar ese servicio? (Entrevista FRENASS-AF, 2021, p. 4)

En la cita anterior se puede leer como una serie de elementos dentro de un entramado mayor dan con la construcción de un marco que convoca a que vincular las historias particulares dentro del sistema de salud pública, con la organización social y política para la defensa de ese modelo. En el caso de AF, como en muchos otros, se ve como el proceso

político que durante décadas ha empujado a la reducción del rol del Estado en la seguridad social, se cruza con la vivencia particular de una persona que, con la carga de experiencia de una trayectoria de vida de participación política y social, decide movilizarse y organizarse para que se cumplan con los criterios de calidad de los servicios públicos prestados.

Entonces, casos como los anteriores se constituyen como núcleo de la construcción discursiva de los marcos motivacionales que sostendrían a) el apoyo de personas externas al circuito de los repertorios realizados por las distintas estructuras organizativas; b) movilización de personas dentro de estas estructuras organizativas; c) cohesión y espacios de identificación dentro del circuito.

Para finalizar y manera es importante rescatar que estas acciones se insertan en el cruce de interacción de las estructuras de movilización y organización, los repertorios ejecutados y el sentido que se construye alrededor de este circuito que está en relación con una matriz cultural como lo es el proyecto político. Dichos movimientos están generando una apertura del horizonte político hacia la actualización de la relación de la sociedad civil con el Estado, desde una lectura estratégica para la democratización de los espacios de participación.

4. Conclusiones

La existencia de OSC de base comunitaria como el MSSP y FRENASS permiten adentrarse en la amplitud y diversidad de la arena de disputa por lo político en Costa Rica. De esta manera, el trabajo que realizan estas organizaciones ofrece una oportunidad para observar los matices de una relación Sociedad Civil-Estado que es compleja y que transita por diversas vías.

A nivel académico, analizar de cerca la relación de estas OSC de base comunitaria con el Estado costarricense, invitó a cuestionar las miradas que se han centrado en los repertorios contenciosos desde un sentido clásico. No es mi intención con esto, desmeritar el impacto e importancia de la protesta frente a un Estado que parece simular cada vez más los espacios de participación democrática de la sociedad civil. Por el contrario, busco con esto ir más allá de la protesta para así observar y tipificar las formas en que este repertorio se mezcla con otros y se superponen en el tiempo para así lograr posicionar hegemonicamente un proyecto político democrático participativo.

En el caso de FRENASS y MSSP la protesta es parte incluso de la construcción discursiva que sostiene sus formas de organización, pero a la vez, como mecanismo de presión, les ha servido para establecer o hacer funcionar otros repertorios que dan cuenta de que dentro del Estado es posible generar incidencia a través de la participación y activismo para así sostener las tesis de la defensa de la *Seguridad Social, la Salud Pública y la Caja Costarricense del Seguro Social*.

Ahora bien, esta investigación se planteó la pregunta *¿cómo han sido las relaciones entre las OSC de base comunitaria y el Estado en torno a las políticas de salud pública y seguridad social, particularmente aquellas que involucran directamente a la CCSS, a partir de los informes que señalaron la crisis de la institución en 2011?* Para responder dicha interrogante se construyó un marco analítico a partir revisión de discusiones teóricas que abordaron las estructuras de movilización y organización, los repertorios de interacción socio-estatal y los procesos de enmarcamientos. Dentro de cada una de estas tres áreas, se fueron haciendo modificaciones o bien añadiendo otras discusiones teóricas según se la evidencia empírica fue implantando retos para su lectura. Esto derivó en decisiones que llevar a sustituir el tercer nivel de las estructuras de movilización de McCarthy, & Zald, (1977) que hace referencia al movimiento social, por una noción que si bien no llega a plantear una

estructura, permite entender cómo se amalgaman internamente las organizaciones dentro del circuito dibujado, pasando no solo por su forma de organizarse, sino también definiendo el uso de determinados repertorios a partir de la construcción discursiva, es decir, los enmarcamientos que sobre sí mismo han realizado.

En esta misma línea, otra de las decisiones fue la de concentrarme en eso que insistía por emerger en las entrevistas realizadas: cómo la historia particular de las personas que integran estas organizaciones se mezcla con los procesos históricos costarricenses y los enmarcamientos que de estos se han hecho, para así dinamizar una serie de relaciones a tanto a lo interno como lo externo del circuito. Estas son las *trayectorias múltiples* (diacrónicas) y lo que acá denominé como *adscripciones múltiples* (sincrónicas).

Como se podrá leer, quizás uno de los elementos más importantes para realizar el análisis de FRENASS y MSSP en su relación con el Estado, fue la construcción del que acá he llamado como el circuito de movilización y organización, en el cual se pueden leer justamente las decisiones planteadas anteriormente. Los niveles permiten plantear una mirada hacia adentro, pero también hacia lo externo en donde se da la disputa con el proyecto político neoliberal que utiliza concretamente, en este caso, el desmantelamiento de la política pública.

Uno de los hallazgos relevantes dentro del circuito es que pese a que la literatura costarricense especializada pone como nodos articuladores a los sindicatos del sector público en esta relación de la OSC con el Estado, se encontró que en la experiencia de FRENASS y el MSSP se muestra que estas no orbitan alrededor de estos sindicatos, sino que por el contrario su relación se da un en sentido recíproco de apoyo, en donde los canales dentro del circuito permiten la movilización de recursos a los repertorios de los dos sectores. Sin embargo, esta relación no pasa sin una crítica al sector sindical el cual parece que puede concentrarse en lo reivindicativo sin una apuesta a la construcción del proyecto político en el sentido amplio. En síntesis, en esta relación las OSC ganan en recursos, por un lado, mientras que los sindicatos encuentran en estas, espacios con los cuales incidir en contexto costarricense en el cual se han visto deslegitimados.

Ahora bien, se puede apreciar, como eje transversal de la investigación, que existe una tensión y disputa de dos proyectos políticos antagónicos: por un lado, se encuentra la apuesta dentro del circuito por lo que he denominado como la *defensa de la Seguridad Social*,

la Salud Pública y la CCSS, mientras que frente a este se posiciona un proyecto político neoliberal, matriz en la cual se articulan actores políticos, sociales y empresariales. Para abordar las prácticas concretas de sujetos concretos orientados por este último proyecto, se utilizó la propuesta analítica de Bauer & Knill (2012) la cual permite argumentar que ha existido un desmantelamiento progresivo de la política pública costarricense en salud, lo cual va de la mano con una visión de reducir el rol del Estado en la cuestión social, abriendo el espacio para que este sea ocupado por intereses privados de lucro.

Por otro lado, retomando el tema de las trayectorias múltiples sostengo que no existe una línea recta que conecta el inicio de estas con una meta que sería llegar a estas OSC de base comunitaria, como lo menciono en el Capítulo III, por el contrario, existe una multiplicidad de experiencias simultáneas que se han movido a través de diversas redes, acumulando así aprendizajes y también repertorios. En el caso de estudio la extensión de las trayectorias se pudo observar a través de las biografías de personas que rondan los sesenta años, quienes demostraron que su participación política y social estuvo mediada por la construcción de estos caminos, los cuales de manera particular han estado vinculados con los sectores de las izquierdas costarricenses.

Por su parte, en cuanto a las adscripciones múltiples puedo concluir que estas se dan en el seno de las trayectorias, las afinidades personales y de las necesidades tácticas y estratégicas del proyecto político. Además, estas hacen que las fronteras entre las organizaciones del circuito parezcan difusas posibilitando así un tránsito de ideas, percepciones, formas de entender los acontecimientos y de la construcción de significados alrededor de estos, es decir, se puede sostener que estas permiten la difusión, construcción y reconstrucción constante de este proyecto político. Es por esto que no fue casual que se trabajaran la trayectorias y adscripción de un personaje como Mario Devandas. Constantemente citado en las entrevistas, en la vida de Devandas se pueden apreciar cruces biográficos no solo de diversas organizaciones, sino de las personas que las integraron, movilizandando ideas, pero también afectos compartidos.

Ahora bien, retomando lo analizado en torno a los repertorios de interacción socio-estatal, como mencionaba al inicio de este apartado, es indiscutible el papel de los acciones y eventos contenciosos, abriendo nuevas posibilidades, nuevas vías. Este repertorio ha sido una táctica de presión para los tomadores de decisiones en escenarios como del Hospital San

Francisco de Asís, el *8N* y el *Combo Fiscal*. Es dinámico, se adapta según la coyuntura y los actores que lo ejecuten y tiene efectos hacia lo externo, como ya mencionaba de presión hacia las élites, pero también hacia lo interno del circuito pues estos eventos de protestas son puntos de encuentro y articulación, en donde además se movilizan afectos entre quienes participan. Entonces, si bien abren nuevas vías, en el caso de MSSP y FRENASS estos se acompañan de otros repertorios para utilizar esos nuevos canales.

Por su parte, el repertorio de participación institucionalizada demuestra que estas organizaciones han encontrado canales formales para tramitar no solo sus demandas, sino también sus propuestas. Sin embargo, el uso de este repertorio no ha sido ingenuo, pues se entiende que en ocasiones hay procesos de simulación por parte de las autoridades, en donde no se termina de generar espacios participativos. Las personas de MSSP, por ejemplo, mencionan que, si bien existen canales formales para la participación, en estos es poca la incidencia real que se puede tener, sino se ve acompañado de repertorios de presión como lo es la protestas y la movilización socio-legal.

A su vez, la ocupación de cargos en la burocracia ha mostrado un cambio paradigmático en las experiencias de estas organizaciones. Si bien se sigue pensando que se accede a estas en una posición de desventaja para poder incidir institucionalmente, estas han abierto canales inéditos de participación y acceso a recursos importantes. Dentro de estos recursos se encuentra la información, que ha sido facilitada y transmitida a través de relaciones informales conocidas acá como políticas de proximidad.

Por último, como se pudo observar se planteó la necesidad de especificar el uso de los recursos legales como un repertorio particular. Entonces, la movilización socio-legal ha sido utilizada como un último recurso de presión por parte de estas organizaciones pues entienden que dichos procesos son lentos, complicados y su uso depende de la coyuntura política. Cuando se ha utilizado ha sido para a) reconocimiento del ordenamiento jurídico existente; b) ampliación de dicho ordenamiento. Además, se ha visto estimulado por la trayectoria de integrantes, en el caso de FRENASS que cuenta con personas abogadas.

Ahora bien, en el balance que realizan tanto en MSSP como en FRENASS de los repertorios encuentran que sus principales logros han sido a) incidencia ideológica hacia lo interno del circuito principalmente en su relación con los sindicatos; b) el reconocimiento hacia lo externo de dicho circuito por otros actores políticos y sociales; c) el incidir en las

juntas de salud, los procesos de institucionalización; y c) en el caso de FRENASS, la expansión de su área geográfica de incidencia.

Por otro lado, la última de las tres áreas analizadas en esta investigación, es decir, los procesos de enmarcamiento ofrecen líneas importantes a discutir. Para el caso particular de FRENASS y MSSP, así como el circuito que integran, los marcos maestros y las tareas fundamentales que de estos se desprenden en una serie de enmarcamientos, se constituyen como nodos de coordenadas discursivas que redefinen los elementos que componen el proyecto político democrático participativo como matriz cultural amplia. De esta manera se reenmarcan nociones cotidianas como la democracia como participativa, el papel del Estado y los procesos a seguir según los consensos, así como las raíces históricas que recogen herencias de actores beligerantes que marcaron la pauta en el desarrollo social de Costa Rica durante la primera mitad del siglo XX.

Con esto, la línea estratégica de las tareas de los enmarcamientos ha servido para señalar culpables de la situación de la seguridad social y la CCSS, es decir, a la élite en la toma de decisiones, los actores privados y la prensa. Además, sirven para plantear el qué hacer, es decir el pronóstico en donde se argumenta que es necesario una mayor articulación entre todos los actores para lo cual es preciso un trabajo ideológico, y crear alianzas comunitarias para el acompañamiento y soporte de los repertorios. Además, se busca reenmarcar el concepto de salud de tal manera que este se este sea parte de un proceso participativo y que se defina holísticamente contemplando todas las áreas que componen una vida digna.

Por último, de esta investigación se desprenden otras líneas a profundizar. Tal es el caso del trabajo de las Juntas de Salud como caso paradigmático de las relaciones OSC-Estado. Planteo que en estas se puede analizar las relaciones e interacciones proponiendo como marco analítico las dinámicas tanto a lo interno como lo externo del circuito de movilización y organización.

Para finalizar, reitero mi postura de que hay que profundizar en el papel de los diversos actores políticos y sociales que se integran dentro del marco de proyectos políticos que apuestan, como es este caso, por espacios democráticos de toma de decisiones sobre asuntos públicos que buscan tener un carácter universal, como lo es la seguridad social y la salud pública y la CCSS. Es un escenario complejo, con muchos hilos de los cuales tirar, los

cuales vienen desde antecedentes de larga data, hilvanados por procesos históricos con protagonistas heterogéneos. Por último, reconstruir un sistema de interacción a partir de las voces de sus propios actores, es un espacio para reconocer que estas organizaciones, FRENASS y MSSP, están integradas por personas, que apuestan por un proyecto y se ven interpeladas en este marco histórico, racionalmente pero también desde la emotividad, desde los afectos y desde el hacer en conjunto.

5. Referencias

5.1 Entrevistas

- AF1. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- AF2. (2021). Entrevista integrante CPHSA/ Entrevistada por Marco Rojas.
- AG. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- AS. (2021). Entrevista integrante MSSP/ Entrevistada por Marco Rojas.
- CM. (2021). Entrevista integrante CCSS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- CS. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- CZ. (2021). Entrevista integrante CCSS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- DO. (2021). Entrevista integrante UNDECA/ Entrevistada por Marco Rojas.
- GK1. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- GK2. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- HF1. (2021). Entrevista integrante MSSP/ Entrevistada por Marco Rojas.
- HF2. (2021). Entrevista integrante MSSP/ Entrevistada por Marco Rojas.
- LA. (2021). Entrevista integrante UNDECA/ Entrevistada por Marco Rojas.
- MC1. (2021). Entrevista integrante MSSP/ Entrevistada por Marco Rojas.
- MC2. (2021). Entrevista integrante MSSP/ Entrevistada por Marco Rojas.
- MZ. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- RL. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- VA. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- VD. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- YF1. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.
- YF2. (2021). Entrevista integrante FRENASS/ Entrevistada por Marco Rojas.

5.2 Fuentes secundarias

- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na Era Lula. *Dados*, 57, 325. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>

- Albino, N. M., & Liporoni, A. A. R. de C. (2020). O desmonte da política de saúde sob a gestão das organizações sociais. *Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social*, 3, 1099-1106.
- Alemán-Alonso, J. J. A. (2013). De la sociedad del riesgo al desmantelamiento del estado de bienestar. *Dilemata*, 11, 139-147.
- Almeida, P. (2020). El proceso de enmarcado. En *Movimientos sociales* (pp. 145-174). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm010t.8>
- Alvarado, A., & Martínez, G. (2019). De la calle a la mesa. Acciones de protesta y oportunidades políticas en el gobierno de Luis Guillermo Solís. *Revista de Ciencias Sociales*, 166, 37-54. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i166.41035>
- Alvarado-Alcázar, A. (2016). Protestas. Una contribución del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UCR) a la investigación de los movimientos sociopolíticos en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*; vol.42, pp.565-570. <https://doi.org/10.15517/aeca.v42i1.26972>
- Alvarado-Alcázar, A. (2020a). La criminalización de la protesta social: Un estado de la cuestión. *Revista Rupturas*, 25-43. <https://doi.org/10.22458/rr.v10i1.2749>
- Alvarado-Alcázar, A. (2020b). Protestar en la democracia ejemplar. Personas defensoras de derechos humanos y criminalización de la protesta en Costa Rica. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 4(1), 6-27.
- Alvarado-Alcázar, A., Cortéz, S., & Sáenz, R. (2021). Crisis, pandemia y protesta social en Costa Rica durante el 2020. *Conflicto Social*, 14(26). https://www.academia.edu/66228502/Crisis_pandemia_y_protesta_social_en_Costa_Rica_durante_el_2020
- Alvarado-Alcázar, A., & Martínez, G. (2018). *La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica*. IIS-UCR. https://www.academia.edu/37512312/LA_HUELGA_GENERAL_CONTRA_LA_REFORMA_FISCAL_EN_COSTA_RICA_co_autor%C3%ADa_con_Gloriana_Martinez_
- Alvarado-Alcázar, A., Martínez, G., & Fernández, D. (2020). Conflictos sociales en el campo costarricense: Una mirada desde la protesta social (2014-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 167, 45-66. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i167.42974>

- Alvarenga, P. (2009). *De vecinos a ciudadanos*. Editorial UCR.
- Álvarez, L. (2010). *El mito de la democracia costarricense*. FLACSO México.
- Araya, F., Fernández, P., Fernández, M., & Vega, A. (2019). *Facilitando vínculos comunitarios: Experiencia con el colectivo Salud Sin Paredes en La Brisa de Zarceros*.
- Arias-Sobrado, J. A. (2015). Hospital sin paredes, estrategia pionera de la Atención Primaria de salud en Latinoamérica. *Revista Hispanoamericana de Ciencias de la Salud (RHCS)*, 1(1), 34-38.
- Aricó, J. (1985). Prólogo. En J. Labastida (Ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 11-16). Siglo XXI.
- Ávila-Agüero, M. L. (2013). *La problemática de la Caja Costarricense de Seguro Social desde la óptica de los determinantes de la salud*. 55, 4.
- Badilla, A., & Ugarte, M. (2018). *Orígenes políticos y económicos de la crisis de la Caja Costarricense del Seguro Social*. Centro de investigación en cultura y desarrollo.
- Bauer, M. W., Jordan, A., Green-Pedersen, C., & Héritier, A. (2012). Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. En *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0009>
- Bauer, M. W., & Knill, C. (2012). Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. En *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0002>
- Bauer, M. W., & Knill, C. (2014a). A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>
- Bauer, M. W., & Knill, C. (2014b). A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>
- Bazeley, P. (2013). *Qualitative data analysis. Practical strategies*. Sage.

- Benford. (1997). An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective. *Sociological Inquiry*, 67, 409-430.
- Benford, R., & Snow, D. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bernal, H., Wutich, A., & Ryan, G. (2017). *Analyzing Qualitative Data. Systematic Approaches*. Thousand Oaks,.
- Botey-Sobrado, A. M. (2019). *Los orígenes del Estado de Bienestar en Costa Rica: Salud y protección social (1850-1940)*. Editorial UCR.
- Cano, L. (2000). Reforma del sector salud. *Revista Médica de Costa Rica y Centroamérica*, 552.
- Cano, L. (2001). Creación y desarrollo del sector salud en Costa Rica. *Revista Médica de Costa Rica y Centroamérica*, 555.
- Carazo, E. (2001). Después del Combo, ¿qué? *Revista Costarricense de Trabajo Social*, 12, Article 12. <https://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/219>
- Castillo, A. (2000). La crisis de la Caja Costarricense de Seguro Social y la reforma del estado costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 113-132. <https://doi.org/10.15517/aeca.v26i1-2.1947>
- CCSS. (2021). *Informe Institucional 2020* (pp. 1-416). Caja Costarricense del Seguro Social.
- Cerdas-Albertazzi, J. M. (1995). La cuestión social y las condiciones de vida de los obreros de Costa Rica (1930-1960). *Revista ABRA*, 16(21-22), 59-95.
- Cerdas-Cruz, R. (1979). Del Estado intervencionista al Estado empresario (Notas para el estudio del Estado en Costa Rica). *Anuario de estudios centroamericanos*, 5(5), 81-100.
- Chaves Zamora, R. A. (2020). Una leyenda heroica. Historia y memoria pública del movimiento estudiantil costarricense, 1970-2020. *Diálogos, Revista Electrónica de Historia*, vol.21(1), pp.1-36. <https://doi.org/10.15517/DRE.V21I1.37676>
- Chaves Zamora, R. A. (2021). *Rebeldía y memoria: El movimiento estudiantil contra ALCOA (Costa Rica 1968-1970)*. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cortéz, S., & Sáenz, R. (2021). Protesta y pandemia en Costa Rica durante el 2020: Actores, repertorios y demandas. *SciELO Preprints*.

https://www.academia.edu/49074946/Protesta_y_pandemia_en_Costa_Rica_durant_e_el_2020_actores_repertorios_y_demandas

- Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. En *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 279-302). Editora Paz e Terra.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: De que estamos falando? En D. Mato (Ed.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Programa interinstitucional de Investigación-Acción sobre democracia, Sociedad y Derechos Humanos.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2008). Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo. En *Innovación democrática en el sur: Participación y representación en Asia, África y América Latina*. (pp. 31-58). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Delamaza, G., & Ochsensus, C. (2006). Trayectorias, redes, y poder: Sociedad civil y política en la transición democrática chilena. En E. Dagnino & A. Panfichi (Eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 450-500). Fondo de Cultura Económica.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en Ciencias Sociales? En *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 31-51). Ediciones Akal.
- Deterding, N. M., & Waters, M. C. (2018). Flexible Coding of In-depth Interviews: A Twenty-first-century Approach. *Sociological Methods & Research*, 50(2), 708-739. <https://doi.org/10.1177/0049124118799377>
- Díaz-Arias, D. (2009). (3) (PDF) *Social Crises and Struggling Memories: Populism, Popular Mobilization, Violence, and Memories of Civil War in Costa Rica, 1940-1948*. Ph.D. Dissertation, Indiana University, 2009. | David Diaz-Arias—Academia.edu. https://www.academia.edu/1799031/Social_Crises_and_Struggling_Memories_Populism_Popular_Mobilization_Violence_and_Memories_of_Civil_War_in_Costa_Rica_1940_1948_Ph_D_Dissertation_Indiana_University_2009

- Díaz-Arias, D. (2021). *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica*. Editorial UCR.
- Dowbor, M. (2012). *A arte da institucionalização: Estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)* [Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003>
- Esquivel-Sánchez, J. A., & Salas-Moreno, M. N. (2017). El desmantelamiento del Estado del Bienestar en Salud y Enseñanza: La globalización. *Revista Cultura de Paz*, 1, 67-84.
- Feltran, G. de S. (2006). Dislocaciones. Trayectorias individuales, relaciones entre sociedad civil y estado en Brasil. En E. Dagnino & A. Panfichi (Eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 399-449). Fondo de Cultura Económica.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gamson, W., & Mayer, D. (1999). Marcos interpretativos de la oportunidad política. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 389-412). Itsmo.
- Gangas, P., & Retana, J. (2006). Ciudadanos críticos: Las movilizaciones contra el «combo ice» en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 42. <https://doi.org/10.14201/alh.2457>
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge University.
- Gerschman, S. (1999). Las reformas del Estado, de las políticas sociales y de salud: Un balance del final del milenio. *Cadernos de Saúde Pública*, 15, 293-302. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1999000200014>
- Gurza Laval, A., & von Bülow, M. (2016). Institutionalized Brokers and Collective Actors: Different Types, Similar Challenges. En *Social Movement Dynamics. New Perspectives on Theory and Research from Latin America* (pp. 157-211). Routledge.
- Hall, S. (2018). Gramsci y Nosotros. En *El largo camino de la renovación. El thatcherismo y la crisis de la izquierda*. (pp. 257-274). Lengua de Trapo.
- Hernández, J. J. M. (2000). De curanderos a médicos. Una aproximación a la historia social de la medicina en Costa Rica (1800-1949). *Diálogos Revista Electrónica*, 1(2), 38-75. <https://doi.org/10.15517/dre.v1i2.6337>

- Jordan, A., Bauer, M. W., & Green-Pedersen, C. (2013). Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 795-805.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>
- Klandermans, B., & Goslinga, S. (1999). Discurso de los medios, publicidad de los movimientos y la creación de marcos para la acción colectiva: Ejercicios teóricos y empíricos sobre la construcción de significados. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 442-474). Itsmo.
- Kriesi, H. (1999). La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 221-261). Itsmo.
- Laclau, E. (1985). Tesis acerca de la forma hegemónica de la política. En J. Labastida (Ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 19-44). Siglo XXI.
- León-Espinoza, D. (2018). La seguridad social en Costa Rica. Una radiografía de sus estado. *Análisis*, 5, 42.
- Manzo, M. A. (2018). La movilización del derecho por Movimientos Sociales: Dinámicas de la política radical de transformación y el espacio de lo jurídicamente pensable (The mobilization of the right by Social Movements: dynamics of the radical policy of transformation...). *Oñati Socio-Legal Series*, 8(5), 677-702.
- Marchena-Sanabria, J. (2016). Rastreado los orígenes del (neo) liberalismo costarricense. La influencia de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) como centro intelectual, 1970-1990. *Estudios*, 33, 100-128.
<https://doi.org/10.15517/re.v0i33.27356>
- Martínez, J. (1999). Poder y alternativas: Las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988- 1998. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 159-182.
- Martos, A. (2019). *Trayectorias de interacción Estado-Movimientos Sociales y resultados políticos: Pensando la política luego del giro a la izquierda en Argentina y Brasil* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO México].
http://201.163.9.165:80/F?func=service&doc_library=FLC01&local_base=FLC01&doc_number=000087607&sequence=000001&line_number=0001&func_code=D B_RECORDS&service_type=MEDIA

- Mauro, S., & Rossi, F. (2011). *Entre la plaza y la Casa Rosada: Diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional* (pp. 165-176).
- McAdam, D. (1999). Marcos interpretativos y tácticas utilizadas por los movimientos: Dramaturgia estratégica en el Movimiento Americano Pro-Derechos Civiles. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 475-796). Itsmo.
- McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos de enmarcamiento: Hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos Sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Itsmo.
- McCann, M. (2006). Law and social movements: Contemporary perspectives. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 17-38.
- McCarthy, J. (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 205-220). Itsmo.
- McCarthy, J., Smith, J., & Zald, M. (1999). El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: Medios de comunicación y sistema electoral. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 413-441). Itsmo.
- McCarthy, J., & Zald, M. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*.
- McCarthy, J., & Zald, M. (2002). The enduring vitality of the resource mobilization theory of social movements'. En *Handbook of Sociological Theory*.
- Melucci, A. (1991). La Acción Colectiva como Construcción Social. *Estudios Sociológicos*, 9(26), 357-364.
- Melucci, A. (1995). The Process of Collective Identity. En H. Johnston & B. Klandermans (Eds.), *Social Movements and Culture* (pp. 41-63). University of Minesota Press.
- Menjívar, M. (2004). Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: Entre la continuidad y el orden. *Revista de Ciencias Sociales (Cr) (Costa Rica) Num.106 Vol.IV*. <https://repository.globethics.net/handle/20.500.12424/23280>

- Molina-Jiménez, I. (2008). *Los pasados de la memoria. El origen de la reforma social en Costa Rica (1938-1943)*. Editorial de la Universidad Nacional. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81187>
- Molina-Jiménez, I. (2012). Crisis económica y escenarios futuros. El caso de Costa Rica (1981-1982). *Boletín; Número 53. 2012.* <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/30149>
- Mora, S. (2009). Los sectores sociales costarricenses después del «Combo ICE»: Hacia un balance de la participación social. *Pasos, 142*, 21-30.
- Mora, S. (2015). *Las luchas por la defensa del derecho a la salud durante el significativo año 2012: Entre concepciones y agendas políticas de las organizaciones laborales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)*. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/20996>
- Mora, S. (2016). *La política de la calle. Organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. Editorial UCR.
- Mora, S. (2019). La crisis de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) desde la perspectiva de los sindicatos de la salud (2012-2016)1. *Revista de Ciencias Sociales (Cr), IV(166)*, 55-69.
- OPS, & OMS. (2013). *Cinco estudios acerca del seguro social de salud en Costa Rica. Resúmenes ejecutivos* (pp. 1-53). Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/costa-rica/dmdocuments/CincoEstudiosSeguroSocialCR.pdf>
- Ortiz Guier, J. G. (1978). Proyección de las comunidades en el Programa de Salud Rural «Hospital sin Paredes» en Costa Rica. *San Ramón, Alajuela, Costa Rica.* <https://repositorio.iiarte.ucr.ac.cr/handle/123456789/10623>
- Piven, F., & Cloward, R. (1991). Collective Protest: A Critique of Resource Mobilization Theory. *International Journal of Politics, Culture and Society*.
- Polletta, F., & Jasper, J. (2001). Collective Identity and Social Movements. *Annual Review of Sociology, 27*, 283-305.
- Posadas, R., & Ibarra, J. A. I. (2017). Globalización, neoliberalismo y sistemas de salud / Globalization, neoliberalism and health systems. *Revista de Direito da Cidade, 9(3)*, 1309-1332. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.28983>

- Ramírez, C. A. A. (2021). Financiamiento y cobertura del Seguro de Salud en Costa Rica: Desafíos de un modelo exitoso. *Gestión en Salud y Seguridad Social*, 1(1), 12-20.
- Raventós, C. (2018). *Mi corazón dice no. El Movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. Editorial UCR.
- Rivera, R. (1945). *Anuario Estadístico. Año 1944* (pp. 1-25). Dirección General de Estadística.
- Rodríguez, M. Á. (2003). *La solución costarricense*. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- Rojas, M. (2018). *Análisis de la experiencia con comunidades: El trabajo realizado desde el Módulo de Psicología de la Organización Comunitaria-Psicología Sede de Occidente (2011-2015)* [Licenciatura en Psicología]. Universidad de Costa Rica.
- Rosenberg, M. B. (1981). Social Reform in Costa Rica: Social Security and the Presidency of Rafael Angel Calderón. *The Hispanic American Historical Review*, 61(2), 278-296. <https://doi.org/10.1215/00182168-61.2.278>
- Rossi, F. M., & von Bülow, M. (2016). Introduction: Theory-Building Beyond Borders. En F. M. Rossi & M. von Bülow (Eds.), *Social Movement Dynamics. New Perspectives on Theory and research from Latin America* (pp. 1-11). Routledge.
- Rubin, J. (2004). Meanings and Mobilizations: A Cultural Politics Approach to Social Movements and States. *Latin American Research Review*, 39, 106-142.
- Sáenz, R., Acosta, M., Muiser, J., & Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de Costa Rica. *Salud Pública de México*, 53, s156-s167. <https://doi.org/10.1590/S0036-36342011000800011>
- Sáenz, R., & Moreno, R. L. S. (2021). From technological disruption to political mobilization: An approach to social protest on lean platforms. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad*, 11(21), 1.
- Sauma, P., Naranjo, F., Martínez, J., & Carillo, R. (2011). *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud* (pp. 1-51). IIS-UCR.
- Schwartz, H., & Jacobs, J. (1984). *Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad*. Editorial Trillas.

- Serafim, L. (2013). Participação no governo Lula: As pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). *Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp.*
- Snow, D., & Benford, R. (1992). Master frames and cycles of protest. *Frontiers in social movement theory*, 133, 133-155.
- Snow, D., Rochford, B., Worden, S., & Benford, R. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Tarres, M. L. (2001). Lo cualitativo como tradición. En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 37-59). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 71-99). Itsmo.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Tavera Fenollosa, L. (2020). El enfoque de la movilización legal en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239), Article 239. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.75457>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.
- Weiss, R. (1994). *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. The Free Press.
- Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas* (pp. 369-388). Itsmo.
- Zaremborg, G., & Guzmán, Á. (2019). Aborto, movimientos y femocracias: Un análisis relacional. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(145-177). <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57830/512>

Zarembeg, G., & Torrealba, C. (2020). Sociología política relacional: Aportes analítico-metodológicos para la investigación social. En N. Arteaga & L. Tavera (Eds.), *Debatir la sociología* (pp. 87-104). FLACSO México.

6. Anexos

6.1 Anexo metodológico

6.1.1 Enfoque de la investigación

Se planteó una investigación cualitativa de enfoque interpretativo, el cual siguiendo a Della Porta y Keating (2013), parte de entender que los significados objetivos y subjetivos están conectados estrechamente. De esta manera, más allá de buscar las leyes mecánicas del funcionamiento de los procesos, se da una mayor importancia en abordar las formas y motivaciones de las acciones humanas en determinados problemas de estudio, planteando así, que es necesario para el análisis de eventos históricos y procesos sociales, considerar las percepciones de los sujetos involucrados.

Desde esta perspectiva, se entiende que dichos sujetos, sus conocimientos y motivaciones no son perfectas, y que además se encuentran en el marco de complejas relaciones sociales y culturales en la cuales, sin embargo, conservan cierto grado de capacidad de acción (Della Porta y Keating, 2013). Ante esto, se desprende la función de la persona investigadora la cual debe de atender al mundo no solo como una realidad objetiva, sino como una serie de interpretaciones que los sujetos investigados dan a su lugar dentro de la sociedad. Es a estas interpretaciones que el investigador, a su vez, interpreta (Della Porta & Keating, 2013).

Así, la investigación planteada tiene un alcance exploratorio (Bazeley, 2013) que busca entender los procesos de interacción entre las OSC de base comunitaria y el Estado en el marco de la disputa por la CCSS ya mencionada anteriormente. Se propone entonces un estudio de casos que busca un entendimiento profundo de estos a partir de un problema de investigación concentrado ya sea en programa, un evento, lugar, persona, organización u otra unidad a través de diversos métodos de recolección de información, en este caso como las entrevistas y la revisión documental (Bazeley, 2013; Bernal et al., 2017; Gerring, 2007).

Siguiendo a Gerring (2007), el estudio de casos es un proceso intensivo, rico en detalles y con una visión integral de uno o pocos casos a partir de los cuales se pretende generar una mejor comprensión de un número mayor de estos. De esta manera y desde un alcance exploratorio como el propuesto, se busca que el método sea útil en función de una apertura al descubrimiento de nuevos elementos que aporten a al análisis.

La propuesta de estudio de caso para esta investigación sugiere abordar la variación de dos unidades de análisis, la cuales se ubican en la categoría de casos atípicos. Este tipo de casos son aquellos que presentan anomalías en función de un grupo más amplio de unidades en una o varias de sus características, buscando dar cuenta de la forma en que se comportan estas anomalías para posteriormente dar paso a investigaciones de con otro tipo de alcance (Gerring, 2007). En los casos elegidos, se consideran atípicos por su permanencia en el tiempo, su estructura organizativa, su relación con otros actores políticos y sociales, además de su protagonismo en el escenario costarricense pese a no ser organizaciones formales y por ende, carecer así de recursos materiales propios.

Los casos seleccionados para el abordaje en esta investigación son: el Movimiento Salud Sin Paredes (MSSP) y el Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS), dos Organizaciones de la Sociedad Civil de base comunitaria. Para la selección de los casos Se revisaron dos fuentes periodísticas en su formato virtual: El Semanario Universidad (de la Universidad de Costa Rica) y el Diario Digital Surcos. Estos medios, a su vez, se eligieron por su cobertura a las acciones y pronunciamientos de las OSC que se enuncian bajo la defensa de la CCSS. En las notas fechadas entre 2011 y 2020, aparecen de manera sostenida dos OSC con acciones constantes durante la década de estudio: FRENASS y MSSP.

En el suficiente apartado se realiza una descripción de cada una de estas OSC de base comunitaria.

6.1.2 Casos

Para el estudio de casos se propone dos OSC de base comunitaria, el Movimiento Salud Sin Paredes (MSSP) y el Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS).

6.1.2.a Movimiento Salud sin Paredes (MSSP)

Es una OSC de base comunitaria que nace en el año 2014 a partir de un esfuerzo por recuperar las experiencias del Programa Hospital sin Paredes. Dicho programa estuvo activo en la Región de Occidente desde 1955 y hasta 1985 desarrollando un trabajo de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, teniendo impacto en la organización comunitaria de las diferentes poblaciones a cuales estaba circunscrito el trabajo (Araya et al., 2019). A

partir de esta memoria el MSSP ha desarrollado un programa político que se enuncia por la defensa de la seguridad social de Costa Rica, pero en un sentido amplio que denominan como una vida digna, la cual sostienen, se ve amenazada por las dinámicas del neoliberalismo.

6.1.2.b Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS)

Si bien no se precisa la fecha exacta de la fundación de esta organización, esta rescata la experiencia organizativa de otros espacios de participación ciudadana como lo fueron los Comités Patrióticos en contra del TLC y otras que también articularon su trabajo en la defensa de la CCSS. Desde el 2010 han desarrollado una agenda la cual señala que las crisis que ha enfrentado la institución son de corte político y no financiaron tal y como señalaron organismos internacionales. Además, han desarrollado procesos administrativos a lo interno de la institucionalidad costarricense los cuales han acompañado de acciones de protesta en las principales calles de San José y las comunidades de su área de acción. Agrupan una diversidad de personas que provienen de diversos sectores sociales y políticos como sindicatos, Juntas de Salud locales, partidos políticos y otras organizaciones de base comunitaria (León-Espinoza, 2018).

6.1.3 Métodos de recolección de información

Se toma como punto de partida el entendido que bajo enfoque propuesto para el trabajo, la cuestión metodológica así como los instrumentos para adquirir conocimientos son una forma de analizar los hechos sociales a través de los sentidos y significados que los sujetos dan al mundo en el que se encuentran, buscando con esto además, comprender el carácter humano, la diversidad de sociedades y sus culturas (Della Porta y Keating, 2013).

Con esto, los datos para la investigación cualitativa se presentan en forma de narraciones obtenidas a través de diversos métodos como entrevistas, documentos primarios y secundarios, observaciones, entre otros (Della Porta & Keating, 2013). Estos datos cualitativos son reducciones de las experiencias de las personas, tales como pensamientos, comportamientos, emociones y artefactos que a su vez se registran a través de sonidos, palabras, pinturas, entre otros (Bernal et al., 2017). Para el caso particular de esta investigación se propone la entrevista cualitativa semiestructurada y el análisis secundario de

fuentes. (Bazeley, 2013; Bernal et al., 2017; Della Porta & Keating, 2013; Schwartz & Jacobs, 1984; Tarres, 2001; Valles, 1999; Weiss, 1994).

6.1.3.a Entrevista Cualitativa semiestructurada

La entrevista es un método que supone un mecanismo controlado, en el medio del cual se da una interacción entre dos o más personas, donde como mínimo se encuentra una persona entrevistada que proporciona información, y otra, la entrevistadora, quien la recibe en el marco de un proceso de intercambio simbólico. Con esto, la entrevista es una situación creada para que la persona que ha de ser entrevistada, pueda expresar elementos de sus experiencias pasadas, presentes y sus formas de entender las acciones futuras, de tal manera que se puede hacer una recolección sistemática de conocimiento sobre el mundo social, buscando en sí una forma de reconstruir la realidad social en donde las personas abordadas son fuentes de información general (Schwartz & Jacobs, 1984; Tarres, 2001).

Este tipo de entrevista sacrifica uniformidad en las preguntas para dar paso a la profundidad, densidad y coherencia, lo cual a su vez se ve reflejado en la forma de abordar su análisis en donde se apuesta por la interpretación, el resumen y la integración de los datos recolectados. A su vez, ofrece un desarrollo detallado de las descripciones de procesos de manera holística, de la integración de múltiples perspectivas, de la forma en que son interpretados los procesos y del establecimiento de puentes intersubjetivos. (Weiss, 1994).

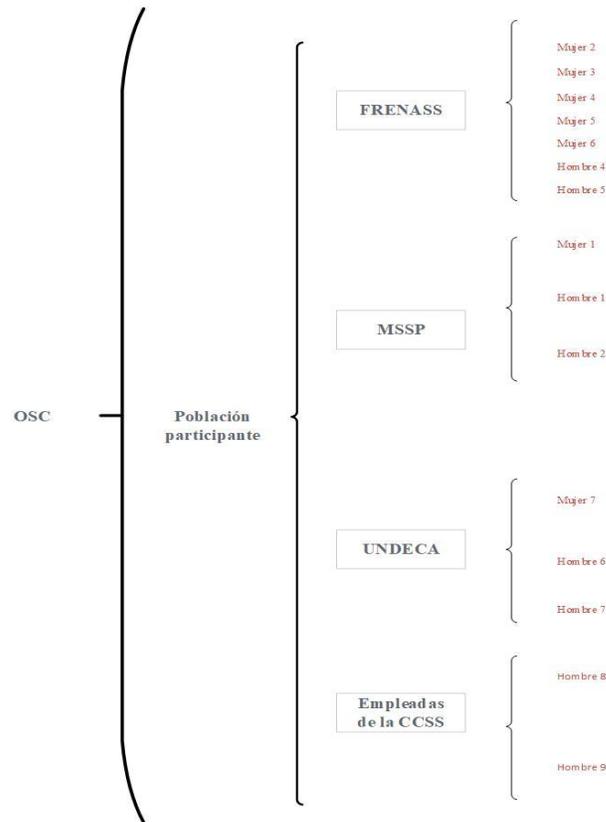
La entrevista cualitativa de tipo semiestructurada se caracteriza porque mantiene el intercambio de información sobre un tema en particular, dando la libertad a la persona entrevistada para sea ella quien defina el contenido de dicha discusión (Tarres, 2001). A nivel práctico, cuenta con instrumento conformado por una guía de preguntas que aborda los temas y categorías planteadas con anterioridad, sin embargo, a la vez tiene la flexibilidad de agregar alguna otra pregunta que surja en el momento de su aplicación, siendo la persona investigadora quien decide cuando los objetivos del método han sido cubiertos. Con relación a esto último es importante señalar que si bien se da esta flexibilidad en el método, se debe procurar la aplicación de más o menos las mismas preguntas a las personas investigadas, para poder construir un terreno común que posibilite la comparación de la información recabada (Bernal et al., 2017).

Ahora bien, en el caso concreto de esta investigación se construyó un instrumento de entrevista semiestructurada a partir de la operacionalización de las hipótesis. En cuanto a su aplicación y el conjunto de la población seleccionada para dicho propósito, se parte de lo planteado por Flick (2007), quien sostiene que las decisiones de elección y recolección de material empírico se van dando de manera simultánea y se ven alimentadas por el procesamiento de recolección e interpretación datos. Estas decisiones se basan en el criterio de saturación teórica, el cual implica la noción de que se llega un punto en donde la información recolectada no ofrece más posibilidad de seguir perfilando las propiedades de determinada categoría (Flick, 2007; Valles, 1999).

Entonces, bajo el criterio de saturación como guía se propone un muestreo de tipo teórico el cual Flick (2007) caracteriza por: a) no se conoce la extensión de la población a de antemano; b) los rasgos de esta población tampoco se conocen previamente; c) se da una extracción repetida de los elementos de la muestra a partir de cada paso; d) el tamaño de la muestra no está definido con anticipación; e) el muestreo acaba cuando se ha alcanzado la saturación teórica.

Con esto, para dicho muestreo propuse una serie de criterios de inclusión para las personas participantes de la investigación: a) formar parte de manera activa de una las OSC de base comunitaria señaladas, FRENASS y MSSP; b) formar parte de manera activa de alguno de los sindicatos de la salud pública, o de manera particular de UNDECA; c) ser una persona trabajadora de la CCSS no sindicalizada. Este muestreo se da a través de la técnica bola de nieve (Valles, 1999). En el siguiente gráfico se observa la conformación de la población que participó en la investigación.

Gráfico 1. Población de las OSC de base comunitaria participante en la investigación, 2021



Fuente: elaboración propia (2022)

En el caso del MSSP se fueron solicitando referencias sobre las personas a las cuáles podría integrarse a la investigación. Se contactó un total de 5 personas integrantes activas de la organización, de las cuales 3 accedieron al proceso, una no contestó y la otra prefirió no realizar dicha entrevista. En la Tabla 4 se da una descripción de las tres personas participantes.

Tabla 4. Población del MSSP participante en la investigación

Identificador	Edad	Profesión	Ocupación
Hombre 1	69 años	Ciencias de la Salud	Funcionario Ministerio Salud
Hombre 2	67 años	Trabajador Social	Trabajador Social
Mujer 1	60 años	Trabajadora Social	Pensionada

Fuente: Elaboración propia, 2022

Es importante señalar que al Hombre 1 y a la Mujer uno se les entrevistó en dos ocasiones.

Por su lado, en el caso de FRENASS se contactaron 10 personas integrantes activas de la organización, de estas 7 contestaron afirmativamente a su participación, mientras que dos declinaron la invitación y una, pese a mostrar interés en un primer momento, posteriormente dejó de contestar las comunicaciones. Es importante señalar que la Mujer 2, Mujer 4 y Hombre 4 se les entrevistó en dos ocasiones. En la Tabla 5 la descripción de las personas participantes.

Tabla 5. Población de FRENASS participante en la investigación

Id	Edad	Profesión	Ocupación
Mujer 2	63 años	Abogada	Pensionada
Mujer 3	51 años	Administradora de negocios	Comunicadora social en ONG
Mujer 4	66 años	Trabajadora Social/Sociología	Pensionada
Mujer 5	70 años	Docente universitaria	Pensionada
Mujer 6	40 años	Docente	Extensión Universitaria UNED
Hombre 4	75 años	Sindicalista	Pensionado/Líder sindical
Hombre 5	52 años	Docente universitario	UNED

Fuente: Elaboración propia, 2022

A las personas de estos colectivos, se les sumaron personas de otros sectores de la sociedad civil que están involucrados en la problemática planteada. Estos fueron incluidos como mecanismo para triangular la información recolectada entorno a estos dos OSC de base comunitaria. El primero de ellos fue el Sindicato Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), el cual es la organización gremial con mayor cantidad de personas afiliadas en el área de la salud pública. Además, este cuenta con la característica de que una de sus líderes fue elegida como representante del sector trabajador en la Junta

Directiva de la CCSS. De este sindicato se contactaron 5 personas, de las cuales solo una, pese a mostrar interés de participar, posteriormente dejó de contestar las comunicaciones. Además, se excluye una de las entrevistas pues no refleja la información requerida para dicha investigación. En la Tabla X se muestra una descripción de estas 3 personas:

Tabla 6. Población de UNDECA participante en la investigación

Id	Edad	Profesión	Ocupación
Hombre 6	44 años	Auxiliar enfermería	Líder sindical
Hombre 7	69 años	Promotor Social	Líder sindical
Mujer 7	62 años	Servicios laborles	Miscelánea CCSS

Fuente: Elaboración propia, 2021

Por último, se intentó dar cobertura a los cargos medios dentro de los espacios de toma de decisión en la CCSS, por esto se intentó contactar las diversas Gerencias. Se tuvo éxito al acceder a dos personas que actualmente trabajan en la Gerencia Médica de la institución.

Tabla 7. Población de trabajadores de la Gerencia Médica de la CCSS participante en la investigación

Id	Edad	Profesión	Ocupación
Hombre 8	70 años	Médico	Gerencia Médica CCSS
Hombre 9	68 años	Médico	Gerencia Médica CCSS

Fuente: Elaboración propia, 2021

6.1.3.b Análisis secundario de datos cualitativos

Bernal, Wutich y Ryan (2007) plantean el análisis secundario de datos cualitativos como el proceso de revisión de información recopilada por personas investigadoras bajo objetivos distintitos a los planteados en la nueva investigación. Para esto se toman archivos de datos cualitativos que están abiertos de manera gratuita para hacer uso de estos.

Tal es el caso de los datos que recoge el Proyecto Protestas, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR). Su principal trabajo se concentra en el levantamiento de una base de datos de eventos y acciones de protesta en Costa Rica, Nicaragua y el Salvador a partir de prensa escrita. De esta base se desprenden una serie de investigaciones sobre la conflictividad política, los actores involucrados y sus repertorios de protesta. Además de base de datos, se elabora de manera paralela una publicación mensual llamada Cronologías, los cuales son informes de coyuntura que recogen las descripciones de la prensa sobre la protesta social (Cortés y Saenz, 2021).

El trabajo secundario de datos cualitativos propuesto para esta investigación se centra en la revisión, codificación y análisis de las Cronologías a partir del año 2011 y hasta noviembre de 2020, según el periodo establecido en el alcance de este proyecto, como forma de revisar y acompañar lo que cada una de las personas entrevistadas fue recapitulando.

6.1.4 Procesamiento y análisis de información

Para el análisis de la información recolectada, fue preciso, en primera instancia, convertirla a un formato el cual facilitara su acceso y uso. En el caso de las entrevistas, estas fueron transcritas en su totalidad a un documento de texto de un paquete informático de oficina y además se registró el proceso a través de memos reflexivos (Bazeley, 2013; Deterding & Waters, 2018) los cuales sirvieron de insumos en la codificación y posterior análisis.

Con esto, se tuvieron dos cuerpos de documentos de datos: a) entrevistas semiestructuradas a las personas de las OSC de base comunitaria y OSC de control para la investigación; b) Cronologías de las acciones de protesta y su seguimiento del IIS-UCR. Para ambos se planteó una codificación flexible (Deterding & Waters, 2018) la cual no parte de un vacío, sino que tuvo como base el protocolo de investigación que se generó a partir de una revisión del estado del arte sobre la problemática y la construcción de hipótesis. Posteriormente, la operacionalización de las hipótesis y la construcción de un instrumento para la recolección de datos (en este caso la entrevista semiestructurada), permitieron la construcción de códigos a priori. Estos códigos preliminares fueron complementados a su vez, con categorías que surgieron de los mismos datos a partir de criterios de saturación teórica.

De tal manera, se partió del entendimiento de que la codificación es una segmentación de pasajes de la información y lo que el investigador entiende sobre dicho pasaje, buscando a la vez a) un manejo y orden de la información que permita un acceso más efectivo a los datos; b) construir ideas a partir de la información recaba; c) facilitar hacerle preguntas a esta información, en este caso, a partir de las hipótesis construidas en el proyecto (Bazeley, 2013). Para el trabajo de codificación se hizo uso del programa informático MAXQDA (2020) en cual se construyó un libro de códigos que aparece a continuación:

Tabla 8. Libro de códigos

Sistema de códigos	Frecuencia
Juntas de Salud	51
Procesos de Enmarcamiento	0

Reenmarcamiento	8
Marco diagnóstico	56
Marco pronóstico	21
Marco motivacional	30
Marcos maestros	58
Democracia participativa	8
Memoria histórica	28
Apego al Estado de derecho	22
Estructuras de organización	0
Espacios de articulación	22
FRENASS	25
MSSP	11
Adscripciones múltiples	19
Mario Devandas	19
Trayectorias múltiples	40
Actores Políticos y sociales	28
Relación con sindicatos	41
Proyecto político	46
Desmantelamiento	47
Repertorios de interacción Socio-Estatal	0
Dificultades de las acciones	18
Logros de las acciones	22
Organización Comunitaria	51
Movilización socio-legal	19
Ocupación de Cargos en la burocracia	27
Política de proximidad (Lobby)	10
Participación institucionalizada	51
Protestas y acciones directas	36

Fuente: elaboración propia, 2022.

6.1.5 Aspectos éticos de la investigación

Tal y como lo plantean Schwartz & Jacobs (1984), es esta investigación atendió que los procesos de interacción entre el investigador y las personas que participaron de las entrevistas no suceden en un vacío, se da un contexto particular en donde lo recogido, escrito

y analizado puede tener un impacto en la construcción de descripciones de ese mismo mundo, pudiendo marcar así en las relaciones sociales, morales, políticas, etc.

Teniendo esto en cuenta, los lineamientos éticos que se refilaron para abordar el trabajo de campo estuvieron en: participación voluntaria de las personas seleccionadas; uso de plataformas virtuales de la elección de los participantes; en el caso de las entrevistas presenciales, cumplir con los lineamientos de seguridad sanitaria propuestos por las personas.

Por otro lado, ante la ausencia de un documento institucional de consentimiento informado, se realizó al inicio de cada entrevista un encuadre que consistió en; a) informar sobre el carácter anónimo de la información brindada; b) se informó que la investigación no le generaría ningún perjuicio, ni tampoco un beneficio directo; c) la posibilidad de no contestar alguna pregunta en caso de no desearlo y también, la posibilidad de terminar la entrevista en el momento que así lo considerasen mejor.

Además, como investigador, me comprometí con ambas OSC de base comunitaria, en entregar un documento que contuviese los principales hallazgos del trabajo realizado. Por otro lado, en un caso en particular, se solicitó que la grabación de la entrevista se le hiciese llegar para compartirla con los y las compañeras de la Organización.

6.1.6 Limitaciones

El escenario que ha enfrentado a la pandemia de Covid-19 ha significado grandes retos para las sociedades alrededor de todo el globo. En el caso específico de la producción académica de materiales científicos planteó la dificultad de pensar los recursos y alternativas para el desarrollo, no solo para impartir clases, sino, además, para llevar a cabo los trabajos de campo, por ejemplo, en tesis de posgrado, como es este el caso.

Mientras por un lado la pandemia significó el repliegue de grupos de personas que tuvimos el privilegio guarecernos en nuestras casas para evitar el contagio del virus, a la vez nos llevó a explorar las posibilidades del trabajo a distancia y los puentes de comunicación que se tendían entre personas geográficamente distantes.

Teniendo en cuenta este escenario, se planeó el desarrollo de la investigación y su trabajo de campo previendo las limitaciones, las cuales sin embargo fueron emergiendo de formas variadas a través del proceso. En el siguiente listado se ofrece un repaso de las

limitaciones que se encontraron en el proceso y los mecanismos utilizados para enfrentarlos cuando existió la posibilidad:

1. *Migración al formato digital de trabajo de campo*: ante el escenario de incremento de contagios pese al avance en la vacunación, se realizó un traslado de la recolección de información a un formato virtual. Para esto, se hizo uso de la plataforma Zoom a través de una cuenta facilitada al investigador por la Universidad de Costa Rica. Sin embargo, pese a las facilidades que ofreció el encuentro virtual para las entrevistas, se dieron algunos inconvenientes con la calidad de la conexión, tanto del entrevistador como de los entrevistados, además en algunas ocasiones al tratarse de personas adultas mayores, se les complicó el uso de la herramienta (pese a ser propuesta por ellos en primera instancia).
2. *Presupuesto para el trabajo de campo*: los inconvenientes que resultaron del uso de las herramientas informáticas se lograron enfrentar a través del trabajo de campo presencial el cual se logró en un momento de aplanamiento de la curva de contagios en Costa Rica y gracias al financiamiento del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y su relación con CONACYT. Con esto se lograron algunas entrevistas de manera presencial, una observación participante en una protesta pública, la visita al local de un sindicato y la revisión de material impreso.
3. *Registro de las entrevistas*: ante la pérdida de información recolectada producto de un virus informático, se decide complementar los respaldos en la nube y en el computador personal, con un disco duro externo. Con la información perdida, se procedió a rehacer 4 del total de entrevistas.

Resulta necesario tener una apertura al trabajo con los emergentes en la investigación, los posibles obstáculos y formas para resolverlos. Tal y como plantea Ledner (2019) es necesario tener una flexibilidad no solo para la recolección de información, así como para su interpretación, sino también se debe de contar con una apertura a realizar cambios en el diseño de ser así necesario.