

López-Ruiz, Mauricio. **Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica.**
En publicación: La economía política de la pobreza / Alberto Cimadamore (comp.) Buenos Aires : CLACSO, marzo de 2008. -- ISBN 978-987-1183-83-8

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Ruiz.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

Mauricio López-Ruiz*

HISTORIA RECIENTE DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL ANTIPOBREZA EN COSTA RICA**

INTRODUCCIÓN

El período de crisis económica experimentado por los países latinoamericanos desde fines de los años setenta hasta los ochenta dejó su impronta en dos aspectos fundamentales de los procesos de modernización estatal: la implementación de un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural que cambiaron el régimen de bienestar social seguido hasta esa fecha; y el influjo renovado, a escala ideológica y financiera, de un liberalismo económico desde el cual se legitima al mercado como eje central del desarrollo en detrimento del Estado. Al culminar el siglo, algunos resultados obtenidos contrastan con aquellos pronósticos optimistas de un futuro crecimiento económico que, gracias a la apertura comercial y el mercado, solucionaría la problemática situación social de los países de la región. Sin embargo, la dureza de los datos en los últimos años refleja que no sólo el crecimiento económico de la región fue bajo, sino que además se han producido resultados no

* Sociólogo. Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

** Agradezco al Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe la oportunidad de elaborar esta investigación, y en especial a Fernando Lizárraga por su incansable apoyo ¡hasta el final! y su franca amistad. Extiendo este agradecimiento al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y a su directora, Ciska Raventós Vorst.

deseados en términos de inestabilidad financiera internacional, inequidad y aumento en los niveles de pobreza, además de la insatisfacción evidente de la opinión pública respecto al rumbo tomado por sus gobiernos (Franco y Sáinz, 2000: 56).

En Costa Rica, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, se ha planteado una redefinición de las estrategias de previsión social. Con base en supuestos sobre la relación entre las tareas que debe atender el Estado y su capacidad de ejecución, ha surgido una nueva generación de políticas sociales que tiene como objetivos la descentralización, la privatización, la selectividad, el subsidio a la demanda, las evaluaciones por medio del efecto y no del gasto, y enfoques más flexibles de la colaboración entre lo público y lo privado (Trejos, 2000: 429). A partir de los años noventa, se origina una serie de importantes reformas –en sectores como educación, salud y recientemente en los sistemas de pensiones– que continúan hasta el presente y que responden a un paradigma de reforma estatal conocido como nueva gerencia pública (opuesto a la tradicional administración pública), en torno al cual han convergido defensores y detractores de la institucionalidad estatal, ya sea para justificar su viabilidad en el caso de los primeros, o su reducción en el de los segundos. Acorde con este hecho, también se han dado cambios en el sector de la asistencia y promoción social. Desde el segundo quinquenio de la década del noventa, la administración Figueres Olsen (1994-1998) reconfiguró las políticas de reducción de la pobreza mediante la puesta en marcha del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) que, en el marco de una agenda de gobierno promocionada como propuesta de desarrollo humano sostenible, cumpliría la función de articular tanto programas universalistas (especialmente en educación y salud) como programas selectivos (tales como el subsidio otorgado a mujeres jefas de hogar y el bono familiar de la vivienda, entre otros). En su momento, se afirmó que dicha estrategia permitiría superar los rasgos sectoriales de la organización estatal en la atención de la pobreza, teniendo como columna vertebral cinco áreas de intervención institucional alrededor de las siguientes poblaciones: Pro Infancia y Juventud, Pro Mujeres, Pro Trabajo, Solidarismo y Desarrollo Local. Con el arribo del gobierno de Rodríguez Echeverría (1998-2002)¹, se propuso reemplazar el PNCP por el Plan de Solidaridad (PS), estrategia centrada en cuatro nuevas áreas de acción: derechos sociales, integración social de grupos especiales, transferencia directa

¹ Los comicios electorales realizados en 1998 condujeron al relevo en el gobierno del Partido Liberación Nacional por el Partido Unidad Social Cristiana, agrupaciones en las que se ha anclado en las últimas dos décadas el formato de sistema bipartidista característico de este país. Se les ha adjudicado tradicionalmente una ideología socialdemócrata y socialcristiana, respectivamente.

y oportunidades productivas. Como parte de la reorientación señalada, se impuso el cumplimiento de dos objetivos generales que modificarían significativamente la atención de la pobreza por parte del Estado, con el propósito de elevar la calidad de los servicios: la mejora de los mecanismos y procedimientos de selección de la población-meta; y la participación ciudadana en el desenvolvimiento del plan.

Estas estrategias fueron herederas directas del importante legado institucional que desde la década del setenta la sociedad costarricense logró estructurar en torno a la atención de la pobreza, con la fundación de dos instituciones relevantes: el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), organismo de inversión social dirigido a financiar políticas sociales selectivas; y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), rector legal en materia del desarrollo de programas sociales orientados a las poblaciones empobrecidas del país. Dichas instituciones cumplieron la función inicial de completar la acción de las políticas sociales universales impulsadas hasta los años ochenta para, a partir de esa fecha, servir de “amortiguador” de las consecuencias negativas de la crisis económica y los procesos de reestructuración estatal por los que ha atravesado el país. En el caso concreto del IMAS, sus acciones han tenido como resultado la formación de programas sectoriales como los de inversión en infraestructura comunitaria, vivienda o servicios básicos de salud; programas de apoyo a la capacidad productiva y las condiciones de trabajo de los sectores empobrecidos, como en el caso del fomento a las microempresas; programas que instan a la organización social de algunas comunidades consideradas como zonas marginales; y programas asistenciales o de apoyo al consumo.

La presente investigación se aboca al estudio del efecto que han tenido las transformaciones del régimen de bienestar social costarricense en la reflexión respecto de la pobreza y la justicia social. En este sentido, la redefinición en las prácticas redistributivas planteada en la segunda mitad de la década del noventa, con el desarrollo del PNCP y el PS, lleva consigo un discurso de política social relevante respecto del sentido otorgado a las acciones que pusieron en práctica. Este discurso, legitimado por los gobiernos de turno, forma parte de una construcción colectiva enraizada en valores y formas de asignarle significación a nuestra condición humana. El hecho de que en determinadas épocas se hable de pobreza como algo coyuntural o se trate de explicarla utilizando nociones como “capital humano” y “capital social” se liga a proyectos generales tendientes a consolidar ciertos regímenes económicos, democráticos o racionalidades técnico-científicas.

Siendo el IMAS una de las arenas institucionales en las que se ha intentado llevar a la práctica gran parte de las estrategias de atención a la pobreza, se propone como objeto de estudio la relación entre

el discurso de política social de dicha institución durante el desarrollo del PNCP y el PS (1994-2002) y la redefinición de los principios orientadores del régimen de bienestar social costarricense en curso. El interés principal es analizar la forma en la que se ha intentado reacomodar y legitimar el quehacer del IMAS en estos nuevos contextos de reforma administrativa y así responder a la pregunta central del trabajo: ¿Cómo ilustra el discurso del IMAS los principios orientadores en la redefinición del régimen de bienestar social costarricense?

Lo dicho hasta aquí es el preámbulo de una invitación a no pasar por alto la significación cultural de hechos fundamentales de la historia reciente de la política social antipobreza en Costa Rica. La exposición de las tesis centrales que guiaron este trabajo, así como sus principales conclusiones, se han organizado en tres partes. La primera de ellas está dedicada a desarrollar el tema de los regímenes de bienestar social, y tiene la finalidad de ser la base analítica de referencia para la comprensión de las políticas sociales antipobreza. La segunda presenta una revisión de los momentos clave que ha tenido la reconfiguración de dichos regímenes en Latinoamérica, que permitirá entender la significación regional de las políticas sociales en cada momento. La última sección intenta recuperar las reflexiones anteriores, en un análisis de la historia reciente del discurso de política social antipobreza de Costa Rica.

REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES

REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL²

Al hablar de regímenes de bienestar social en este artículo hago referencia, siguiendo a Gøsta Esping-Andersen (1990: 37; 2000: 13), al conjunto de prácticas colectivas que con el paso del tiempo han dado lugar a mecanismos de protección frente a los riesgos de vivir en sociedad. Dichos regímenes pueden distinguirse no sólo en términos de cuánto se gasta en la prestación de servicios o de la mera presencia de políticas sociales, sino en términos de cómo se gasta y de la lógica de articulación que tienen las acciones del Estado, el mercado, la familia y el tercer sector en lo concerniente a la gestión del bienestar.

CONSIDERACIONES SOCIOLÓGICAS INICIALES

Los regímenes de bienestar social dependen de la agencia social. Tal posición permite argumentar, como lo ha hecho Elías (1999: 15), que las sociedades pueden considerarse como la configuración espacial

2 No asocio el término *bienestar* a su versión limitada de satisfacción de preferencias o deseos individuales, derivada de la economía del bienestar y la idea de utilidad del consumidor. Debe entenderse en un sentido amplio, en términos de reconocimiento de demandas y derechos de ciudadanía.

y temporal de las prácticas de los seres humanos en estructuras sociales, entramados de relaciones interpersonales que comprenden tipos de instituciones como la familia, el mercado o el Estado, en que se establecen el conjunto de reglas y acuerdos que orientan la acción de los agentes sociales, a la vez que se organizan los mecanismos de producción y acceso a los diversos recursos necesarios para vivir en comunidad³.

Las estructuras sociales preceden al individuo biológico y, a su vez, dependen constantemente de las acciones humanas para existir y ser recreadas. Al hablar de instituciones, se hace referencia a formaciones que han surgido en el entramado de relaciones sociales y que presentan un ritmo de transformación más lento que el ciclo de vida del individuo biológico. Dicha situación se expresa en convenios y costumbres de acción social relativamente constantes, a los cuales se les otorga un sentido. El agente social, al participar en una estructura social, tiene ciertas posibilidades y ciertas limitaciones en cuanto a su accionar (Giddens, 2003: 61). Tiene posibilidades de acción en tanto es capaz de interpretar y trabajar con las reglas, acuerdos y recursos institucionales con cierto rango de autonomía, lo cual podría incluso llevarlo a modificar en algún grado la estructura social en la que participa. Al mismo tiempo, como agente social que es, necesita de otros para subsistir y realizar casi cualquier tarea rutinaria imaginable. Se vive en sociedad, esto es, en dependencia mutua. El agente y quienes lo rodean comparten y llevan a la práctica una enorme cantidad de hábitos, creencias y tratos que ocurren muchas veces de manera tácita debido a los procesos de socialización y educación. Desde luego, la capacidad de acción que tienen los agentes sociales en una época dada es variable, constituyéndose entonces las posibilidades y limitaciones en factores que pueden cambiar en el transcurso de la vida y que deben ser comprendidos no tanto en términos dicotómicos sino de sucesión continua, como si fuesen una cinta de Moebius.

Del conjunto de prácticas sociales que configuran un entramado de relaciones sociales, me interesa adaptar la tipología propuesta por Peter Wagner (1997: 59), porque permite evitar, en la medida de lo posible, el uso deshumanizado de conceptos como “lo económico” o “lo político”, que muchas veces toman vida propia en diversos discursos que hablan de las sociedades. Las categorías serían: prácticas de asignación de recursos, por medio de las cuales los agentes sociales regulan la adquisición de bienes y transforman su trabajo en medio de reproducción física y cultural; prácticas de poder y dominio, ligadas a la

³ En cuanto al concepto de recursos, puede entenderse en términos de las diferentes formas de capital utilizadas por Bourdieu (1999; 1997).

dimensión antagónica de las relaciones humanas y las formas de regulación de conflictos desarrolladas por el colectivo social; y prácticas de designación de representaciones, que les permiten a los agentes sociales conocer e interpretar la realidad social y el entramado de relaciones sociales del que participan. Resalto de este ordenamiento conceptual el último grupo de prácticas, porque se trata de uno de los factores elementales que les permiten a los integrantes de una sociedad vivir juntos: la capacidad de establecer nexos cargados de representaciones simbólicas y formar estructuras de sentido relacionadas que abarcan diversos tipos de lenguajes, lenguas y discursos (como las religiones, ciencias o filosofías).

Al ser estructuras sociales, los regímenes se encuentran en constante tensión debido al juego de estrategias que allí entretienen agentes y grupos sociales según la posición ocupada, motivo por el cual su organización depende del establecimiento de prácticas sociales que los configuran como espacios diferenciados y jerarquizados. De esta manera, sugiero que los regímenes de bienestar social comparten las características de cualquier entramado de relaciones sociales, siendo las posibilidades y limitaciones que tienen las personas de lograr una subsistencia digna lo que verdaderamente se encuentra en juego.

DESMERCANTILIZACIÓN EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Dado que en el transcurso del desarrollo social reciente ha sido posible la configuración de una estructura de prácticas de asignación de recursos característica de la economía capitalista (entendiéndose por ello la producción e intercambio cotidiano de bienes y servicios, por medio de relaciones comerciales y productivas basadas en la propiedad privada del capital), el mercado se convierte en uno de los ejes centrales de la institucionalidad social. Tres efectos principales de este hecho son los que me interesa mencionar. En primer lugar, la constante presencia de este tipo de prácticas en la cotidianidad ha hecho que los agentes sociales adquieran disposiciones para la acción, *habitus* en palabras de Bourdieu (1997: 16), es decir, esquemas cognoscitivos y valorativos basados en principios como el lucro, el interés personal o los cálculos costo-beneficio, que tienden a ser adoptados como guía para la acción social en diversas situaciones sociales. Este efecto de irradiación tiene como consecuencia lo que podría denominarse el mandato de “todo es vendible y tiene su precio”.

Ligado a este efecto, se tiene un segundo elemento que Bauman (2000: 17) llama *ética del trabajo*. El trabajo realizado por los agentes sociales se convierte en parte esencial de los intercambios mercantiles que dan vida a los mercados, gracias a su promoción como un valor en sí mismo. Puesto que dentro de la lógica de mercado para conseguir

lo necesario para vivir debe otorgarse algo a cambio, la mayoría de las personas pueden vender su habilidad o capacidad de trabajo para ganarse la vida. La fuerza de trabajo se convierte entonces en algo valioso y digno de pago, en una mercancía –como había advertido hace tiempo Marx–, aquello que todos los miembros de la sociedad deben hacer para obtener una recompensa salarial y simbólica.

En tercer lugar se encuentra la dinámica de acumulación de capital, característica de las prácticas de asignación de recursos de esta economía. Dicha dinámica altera la estratificación social al hacer que desde el nacimiento hasta la muerte nuestra subsistencia dependa de la capacidad que tengamos de participar en el mercado y acceder a los medios de producción y el trabajo. En el capitalismo, la concentración y la dispar posesión de riquezas y capital económico hacen surgir simultáneamente la fortuna y la miseria, hecho que sin duda constituyó una de las primeras paradojas que afrontarían las sociedades industriales modernas, y que en la actualidad persiste de diferente manera pero con toda vitalidad.

Estos factores condicionantes en nuestras economías permiten comprender lo que para Esping-Andersen está en juego en los regímenes de bienestar social: la capacidad que tiene la gente de llevar una adecuada calidad de vida sin depender exclusivamente de las dinámicas de mercado o, en otras palabras, el grado de desmercantilización que experimente el conjunto social.

El concepto se refiere al grado en el cual los individuos o familias pueden mantener un estándar socialmente aceptable de vida independiente a la participación en el mercado. En la historia de las políticas sociales, generalmente han existido conflictos en torno al grado de inmunidad permisible que los mercados deberían tener, y por ende, la fortaleza, alcance y calidad de los derechos sociales (Esping-Andersen, 1990: 37; traducción propia).

Lo anterior es central dentro de esta perspectiva, al implicar que un régimen de bienestar social es producto de prácticas por cuyo medio se distribuyen responsabilidades en cuanto a la atención de la estructura de riesgos colectiva, de tal manera que los agentes sociales, mediante acciones a cargo del Estado, la familia e instituciones sin fines de lucro del tercer sector (grupos de caridad, fundaciones filantrópicas, etc.), puedan obtener, cambiar o completar sus recursos prescindiendo en gran medida de las prácticas de asignación establecidas en los mercados. Más aún, la organización de cualquier régimen tiene como sustento normativo principios e ideales que han servido a sus integrantes para comprender y valorar su convivencia mutua.

Precisamente es en este contexto en el que surgen las políticas sociales como acciones institucionalizadas orientadas a la desmercantilización del acceso a bienes y servicios. Su incidencia redistributiva depende del establecimiento de parámetros de calidad de vida colectiva que llevan incorporadas percepciones sobre las diferencias existentes entre agentes y grupos sociales tales como, por ejemplo, los niveles de ingreso económico o las desigualdades de género, que han sido asimismo reinterpretadas en términos de situaciones justas o injustas.

Las dimensiones capaces de dar cuenta de la desmercantilización que pueden generar las políticas sociales serían: reglas y restricciones en la cobertura de la población, es decir, las condiciones que hacen que una persona califique como beneficiario, el lapso de atención y las facilidades de acceso al sistema de protección; y los bienes y servicios que se brindan, esto es, el tipo de protección establecida, la que a su vez se sustenta en tres principios: necesidad, contribución y ciudadanía.

ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y SOLIDARIDAD EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

No obstante la importancia de las políticas sociales en los procesos de desmercantilización característicos de los regímenes de bienestar social, no debe llegar a concluirse que dichas acciones dan como resultado sociedades cada vez más igualitarias. Por medio del desarrollo de las políticas sociales se establecen formas alternativas de distribución de bienes y servicios que reconfiguran la estructura social. En consecuencia, si como producto de las fuerzas del mercado se tiene por resultado un tipo de estructura social asimétrica, las fuerzas políticas de la política social podrían conducir también a la formación de estructuras sociales asimétricas o desiguales. Por este motivo, la génesis y la formación de los regímenes de bienestar se encuentran ligadas al legado económico y político-institucional de las sociedades y al juego de relaciones de fuerza establecidas entre los grupos sociales, al tratar de defender o modificar las formas de desmercantilización que se han institucionalizado con el paso de los años. Lo señalado, *grosso modo*, se traduce en pautas de justicia social, en función de tres componentes principales: los criterios de igualación que guían los programas de redistribución de recursos entre los grupos sociales (definición normativa respecto a la igualdad entre quiénes, en qué y según qué criterio); el establecimiento de responsabilidades en esa labor; y las formas de participación requeridas.

Adicionalmente, el elemento de estratificación que configura los regímenes de bienestar también influye en la capacidad de los agentes sociales de formar lazos afectivos comunes, un sentido práctico de sociabilidad, de vinculación con sus semejantes –o, mejor dicho, de

solidaridad– que implique el reconocimiento mutuo, la capacidad de sentirse como parte de una comunidad y de compartir una misión, una suerte y un destino en colectivo.

TIPOLOGÍA BÁSICA DE REGÍMENES DE BIENESTAR

En Esping-Andersen (1990: 26-27) se proponen tres tipos de regímenes de bienestar social resultantes de los procesos de desmercantilización, estratificación y solidaridad social, impulsados desde las políticas sociales. La tipología se sustenta en el estudio de países democráticos y capitalistas avanzados, por lo que deberá ser sometida a una reformulación para explicar los regímenes latinoamericanos. Sin embargo, es preciso notar que el valor de esta tipología en el caso latinoamericano radica en que durante la década del ochenta, junto a los paradigmas emergentes de política social, pueden identificarse acciones características de los regímenes del tipo liberal.

Los regímenes del tipo liberal corresponden a sociedades anglosajonas. Tienen como presunción que las estructuras de mercado ofrecen a los agentes sociales las oportunidades necesarias para acceder a una buena calidad de vida, por medio de sus actividades productivas y el esfuerzo personal. Desde este régimen, los esquemas privados de protección social son los que deben prevalecer, para recompensar el esfuerzo productivo de las personas. Sus políticas sociales intervienen en aquellos casos en los que las personas no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas, procurando no crear “dependencias innecesarias” de los servicios de asistencia social y promoviendo la reincorporación de dichas personas al mundo de la competitividad y el individualismo que en los mercados cultivan. Aquí, las transferencias de corte universal son modestas, al igual que los programas de aseguramiento público, puesto que se trata sólo de garantizar una igualdad mínima, que proteja únicamente a los grupos de bajos ingresos económicos. Los sistemas de previsión social utilizan mecanismos selectivo-focales como las investigaciones de ingresos (*means test*) para establecer si una persona tiene derecho o no a recibir asistencia. El rastreo de los “pobres genuinos” de la sociedad conduce a un tipo de solidaridad dual que reproduce la estratificación del mercado y la línea divisoria entre los siguientes grupos: uno privilegiado capaz de acceder a servicios de protección privados; otro de desafortunados que requieren de la asistencia pública directa; y otro medio que se convierte en cliente parcialmente subsidiado de dicha asistencia.

El segundo tipo de régimen identificado es el corporativo. Se da en sociedades de Europa continental que configuraron formas iniciales de las políticas sociales contemporáneas –como en la Alemania de Bismarck– que al finalizar el siglo XIX no habían tenido un acelerado

desarrollo de la economía de mercado (es decir, sociedades en vías de industrialización). El tipo de vínculo social que desarrollaron, a diferencia del régimen liberal, tiene como legado institucional las pequeñas comunidades de artesanos y empleados con oficios tradicionales, siendo los principios organizativos guiados por el establecimiento de tipos de solidaridad basados en la identidad de grupo, el mutualismo y la tradición católica de respeto a la institución familiar nuclear. Sus políticas sociales implementan un tipo de intervención basada en las contribuciones del agente social, relacionadas directamente con la posición que se ocupe dentro de la estructura laboral, el grupo ocupacional al cual se pertenezca y la distinción de estatus que todo esto conlleva. Por ello se promueve un tipo de solidaridad estratificada según segmentos ocupacionales, preservando para la familia ciertas funciones tradicionales de bienestar.

Para finalizar, se encuentra el tercer tipo de régimen de bienestar, el socialdemócrata. El socialismo –como doctrina política– emerge en respuesta a la mercantilización del trabajo en el capitalismo. Así, aunque sus mecanismos de protección social iniciales fueron cercanos a los del régimen corporativo (puesto que se desarrollaron en el seno de nacentes movimientos laborales, sociedades de ayuda mutua e incluso partidos políticos), posteriormente se legitimó el establecimiento de un mínimo de derechos sociales para toda la población, lo que permitió el desarrollo e implementación de servicios de pensión, seguros de accidente y desempleo, así como la generalización de la educación y la salud. El principio de sus políticas sociales es el de ciudadanía, orientado a igualar el estatus, beneficios y responsabilidades de los agentes sociales. A diferencia del corporativismo, no se debe esperar a que los miembros de la familia sufran privaciones para establecer mecanismos de protección social, por lo cual exhibe bajos niveles de beneficios diferenciados en sus transferencias y programas, al utilizar criterios como la residencia del ciudadano (tiempo de estadía en el país) para elegir los beneficiarios. Aquí se aspira a sociedades igualitaristas de gran envergadura, más allá de la igualdad mínima del régimen liberal y la más generalizada de la igualación laboral característica del caso corporativista, razón por la cual el régimen cultiva una variante de solidaridad universalista, tipo ideal de la nación como comunidad.

POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales se han constituido en acciones relevantes de gestión del riesgo social en el contexto de los regímenes de bienestar social. Por su medio, se ha logrado una redistribución de la riqueza que ha permitido a cantidad de grupos sociales tener acceso a diversos servicios en educación o salud, entre otros. El propósito de los siguientes aparta-

dos es el de desarrollar algunas tesis centrales, que permitan ubicar de mejor manera el estudio de las políticas sociales en tal contexto.

DEFINICIONES

Las políticas sociales son definidas como prácticas sociales que se distinguen por redistribuir bienes y servicios que permiten a los agentes sociales obtener, complementar o modificar sus recursos, prescindiendo en la medida de lo posible de las prácticas de asignación mercantil. Ampliando la tipología de prácticas sociales de Wagner, diría que estas políticas son prácticas de reasignación de recursos. De esta manera se podrá estar en capacidad de afirmar, junto con Esping-Andersen (2000: 49), que en el contexto de un régimen de bienestar una política social implica gestión pública de los riesgos sociales, razón por la cual cualquiera de estas políticas tiene un trasfondo igualitarista. Desde luego, existen distintas formas de entender lo que es ser igualitarista, porque las políticas sociales tienen un diferente efecto “estratificador” según el régimen de bienestar social que se tenga en mente. Asimismo se supone que, al igual que toda acción social, las políticas sociales no sólo contienen rasgos prácticos o toma de decisiones específicas, sino que además constituyen estrategias o proyectos basados en representaciones simbólicas que les otorgan sentido y justificación, de manera tal que “los proyectos son, así se ha dicho ya, utopías prácticas. Son utopías porque son algo irreal, esto es, representan lo futuro en un presente-como-si; son prácticas porque anticipan el futuro más irreal en un presente que adviene como posibilidad real” (Luckmann, 1996: 61).

En este sentido, al igual que en la acción social, el rasgo proyectivo de las políticas sociales no sería sólo una fantasía pura, ya que se traza y está dirigido hacia la realización de un futuro (al menos supuestamente) posible de cristalizar. Desde luego, en el transcurso de la proyección de la acción hasta su concreción en actos, hay infinidad de circunstancias que intervienen en la formación de las políticas sociales originadas en la interrelación de diversos grupos, las relaciones de poder a las que dan lugar, sus estrategias de acción, intereses y puntos de vista que patrocinan. Por ende, estas políticas no son realidades eternas o trascendentes, sino una resultante histórica, enmarcada en el contexto de regímenes de bienestar en los que acontecen su formación y transformación.

LA RELEVANCIA DE LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL

El carácter proyectivo de toda política se plasma en un discurso, en el que las personas involucradas en su puesta en marcha utilizan diversos conocimientos para justificar sus acciones en un momento dado. Por medio de este discurso se expresan las guías que permiten organizar y

darle sentido a la realidad social, acto de reflexividad que desde luego instituye diálogos entre perspectivas contrapuestas y genera tensiones en torno a los supuestos epistemológicos o axiológicos utilizados.

Lo interesante del caso radica en que esta variabilidad –en cuanto a las situaciones que probablemente puedan ser vistas como problemas de política social– se encuentra condicionada por la forma en la que los agentes sociales han aprendido a conocer e interpretar su realidad y, por lo tanto, depende de su capacidad de representación simbólica en un momento dado (Hall, 1993: 275). Esta afirmación resulta fundamental en mi estudio, por lo que plantearé los supuestos epistemológicos que la respaldan.

- La realidad social es una construcción colectiva apoyada en visiones del mundo que varían de una sociedad a otra, tal y como lo plantearon Berger y Luckmann (1972: 15) desde el debate suscitado en la sociología del conocimiento.
- El conocimiento y la interpretación de la realidad social no se dan sin la intermediación del agente social. Es importante reconocer esto, ya que según Howlett y Ramesh (1998: 446) y Fischer (2003: 181; 1998: 129), debido a la influencia del denominado neopositivismo en las ciencias sociales (en su veta de empirismo lógico), los analistas de políticas se han armado con diseños de investigación empírica, métodos estadísticos o estudios de costo-beneficio, sin comprender que estas herramientas que han aprendido a utilizar y apreciar fueron fundadas en discursos sobre la realidad social que las legitiman, lo cual hace que ni la selección de tales técnicas de análisis, ni las conclusiones que a partir de ellas se obtengan, sean asépticas respecto a la valoración humana.
- La formación y la transformación de una política social dependen de procesos de aprendizaje colectivo.

Realizo el llamado de atención anterior con el ánimo de problematizar que el desarrollo de las políticas está condicionado por diversas formas de legitimar la realidad social y sus problemas y por diferentes intereses colectivos, ya sean de grupos sociales nacionales o transnacionales, agentes sociales ubicados en el gobierno o en partidos políticos, o grupos sociales pertenecientes a universidades o comunidades de vecinos. Por tal razón, se hace necesario tomar como materia de estudio las diversas procedencias ideológicas y sociopolíticas de quienes intervienen en los procesos de formación y transformación de las políticas y en la preservación o cambio de sus componentes.

En suma, siguiendo a Costa y Mozejko (2001: 11-12), el análisis del discurso de políticas sociales comprendería al menos dos dimensiones analíticas básicas: como proceso social, la comprensión de la estructuración del discurso implica considerar a los especialistas y formuladores de políticas como agentes sociales, ubicados en un lugar del espacio social con una cierta competencia que les vale su pertenencia a dicho lugar; y, como proceso de enunciación, la comprensión de la estructuración del discurso conduce al análisis del formulador de políticas como productor de una estrategia de prácticas discursivas que han dejado su huella en los textos que serán objeto de estudio.

MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS GEOGRÁFICAS

Por razones más que obvias, la formación de discursos de políticas en los regímenes de bienestar social no puede sino trascender las fronteras geográficas asociadas a la figura territorial del Estado-nación. Un régimen de bienestar social constituye un espacio de interacción entre agentes sociales, lo cual no necesariamente debe traducirse en términos de un anclaje geográfico rígido (por ejemplo, alguien que forme parte de un espacio social puede participar en otros espacios ubicados entre sí a miles de kilómetros). Por consiguiente, si antes se sugirió que las políticas públicas acontecen en un contexto cultural, es el momento de añadir que también acontecen en un contexto global.

Por globalización se entiende aquí la serie de procesos de estructuración institucional transnacional que han afectado la configuración de entramados de relaciones sociales nacionales y locales en el transcurso de la historia humana moderna (Beck, 1998: 37-43). Los procesos de globalización suponen básicamente la variabilidad histórica del tiempo y el espacio en el ordenamiento del conjunto de prácticas colectivas, y su estudio puede subdividirse en cinco dimensiones analíticas: social, económica, política, ecológica y cultural. En el ámbito latinoamericano, los actuales procesos de cambio institucional global se encuentran condicionados por factores varios, como las nuevas formas de vinculación comercial que tratan de organizarse alrededor de los tratados de libre comercio (que inciden de manera política en las estructuras productivas y laborales de nuestras sociedades), el surgimiento de innovaciones tecnológicas y conocimientos científicos compartidos con otras regiones del mundo, el desarrollo de medios de comunicación que facilitan un mayor intercambio de información entre las personas, además de los diversos procesos migratorios que movilizan grandes flujos de seres humanos de un lugar a otro.

Desde la dimensión cultural de estudios sobre la globalización se considerará pertinente, siguiendo a Robertson (1994: 21), afirmar que la configuración de los estados nacionales ha sido un hecho global

desde el punto de vista cultural, razón por la cual en dichas instituciones pueden identificarse mecanismos de “imitación” e “incorporación selectiva de ideas” que han jugado un papel central en el historial de su constitución. En este punto me interesa rescatar, por ahora, que quienes forman parte de un régimen de bienestar han conformado su identidad en relación con otros regímenes, estableciendo vínculos recíprocos y procesos de aprendizaje mutuo, en los cuales se han aceptado, reformulado o rechazado ideas y discursos relativos a la legitimación de las acciones de políticas. Todo esto confluye, desde sus propias experiencias colectivas, en una determinada visión acerca de lo positivo y lo negativo de otras prácticas sociales, así como de lo aconsejable de imitarlas. En Latinoamérica, por ejemplo, los procesos de reforma de política social dados en el último cuarto de siglo se caracterizan por la copia selectiva de formas de conocimiento y experiencias prácticas domésticas que han efectuado entre sí los países de la región (obviamente, la información y enseñanzas que se obtienen en estos espacios transnacionales deben pasar por muchos filtros institucionales domésticos que, en suma, condicionan sus posibilidades de convertirse en programas o políticas concretas). Desde luego, para el análisis de los discursos relacionados con las políticas, siempre es necesario cuestionarse cómo la formación y la transformación de ideas se encuentran articuladas al desarrollo de contextos sociales globales⁴.

Aunque el objetivo de la presente investigación no haya sido presentar un análisis comparativo de los órdenes discursivos que respecto a la pobreza se han dado en otros regímenes de bienestar social, se incorporan algunas ideas generales que en el ambiente latinoamericano se han institucionalizado en derredor de las políticas sociales antipobreza. Sobre todo, valga demostrar (aunque sea de manera preliminar aquí) que la estructuración del discurso de políticas también se nutre de las ideas y discursos de políticas elaborados en otros regímenes.

FORMACIONES DISCURSIVAS SOBRE LA POBREZA Y LA JUSTICIA SOCIAL⁵

Utilizo el concepto de formaciones discursivas siguiendo a Michel Foucault (2001: 62), para indicar que la institucionalización de formas de otorgarle sentido a la realidad social está condicionada por relaciones entre enunciados, conceptos y elecciones temáticas características de épocas históricas determinadas. La estructuración de un discurso indica la clasificación de aquello a lo cual hagan referencia por su me-

⁴ En el caso latinoamericano, ver Filgueira y Martínez (1998).

⁵ Esta distinción inicial está basada en el texto de Wagle (2002).

dio los agentes sociales, ejercicio de reflexividad que exige la puesta en práctica de capacidades cognoscitivas e interpretativas aprendidas con el paso del tiempo. El propósito de esta sección es exponer tres grandes ejes discursivos sobre los cuales gravita en la actualidad el tratamiento del tema de la pobreza en las estrategias de previsión social coordinadas desde el Estado, a saber: la perspectiva del bienestar económico y necesidades básicas, la perspectiva de capacidades y la perspectiva de exclusión social. Resta decir que he tomado en cuenta al elaborar esta breve revisión dos temáticas muy entrelazadas con los discursos sobre pobreza: la desigualdad y la justicia social.

¿QUÉ ES LA POBREZA?

En primera instancia, el “ser pobre” constituye un estado de privación de elementos fundamentales para la conservación de la vida en sociedad, siendo los indicadores que dan cuenta de este hecho el conjunto de satisfactores sin los cuales se deteriora la calidad de vida de los agentes sociales (asociada a su vez a una serie de necesidades humanas). Como supuesto básico de tal definición se tiene que la pobreza es una resultante histórica, condicionada por la carencia de satisfactores de necesidades humanas.

Para responder la pregunta ¿qué es la pobreza? se requiere, por tanto, resolver inicialmente dos cuestiones: de qué tipo de satisfactores carece una persona pobre y qué necesidades humanas componen una adecuada calidad de vida. La resolución de este acertijo se forma a partir de los supuestos señalados: como resultante histórica, las necesidades humanas se encuentran ancladas al desarrollo de estructuras sociales, estratificadas y variables según la época de la cual se hable. Su condición de carencia conlleva que se ha valorado algo indispensable para sobrevivir y en principio no sujeto a negociación alguna. En especial el tema de las necesidades humanas es de vital importancia para el desarrollo posterior de la noción de la pobreza, puesto que la relación entre lo necesario y su satisfacción parte de una carga valorativa que en principio desliga al primer término de lo superfluo o contingente, y permite con esto pintar un cuadro de variables que le otorguen sentido a la noción de calidad de vida.

Un segundo punto del debate surge de la distinción entre quienes piensan que las necesidades son de carácter universal y otros que, por el contrario, las conciben como algo *particular*, determinado según el contexto cultural de que se hable. Al respecto, Dieterlen (2001: 14) ofrece un breve recuento de estas tendencias. Quienes abogan por lo universal de las necesidades suponen que, sin importar las diferencias de tiempo y lugar, es necesario reconocer ciertas funciones del ser humano que le dan sentido a la vida (lista compuesta por situaciones como estar

suficientemente alimentado o evitar el dolor innecesario y perjudicial, entre otras) y cuya ausencia significaría el final de la forma de vida humana. Aquellos que se encuentran del otro lado de la argumentación piensan que las necesidades dependen de condicionantes históricos y culturales, criticando así el uso de parámetros universalistas por considerarlos demasiado abstractos para dar cuenta de las necesidades de grupos sociales, con estándares específicos de calidad de vida (por ejemplo, un alimento que es concebido por un grupo social como bien de consumo puede ser de orden sagrado para otro y no estar dispuesto normativamente para su consumo).

Dependiendo de la forma en la que se tome un punto de vista respecto a estos dos debates centrales, se construirán de manera diferenciada las definiciones de pobreza.

LA PERSPECTIVA DEL BIENESTAR ECONÓMICO

Esta es la perspectiva que tradicionalmente se ha privilegiado al hablar de la pobreza. Se encuentra ligada primordialmente al enfoque de desarrollo social propuesto desde la economía del bienestar económico y su posterior giro social hacia las necesidades básicas, por lo que la calidad de vida se comprende gracias a un criterio de utilidad basado en el ingreso, que se ha ampliado hasta llegar a incluir, además, el consumo de ciertos bienes y servicios necesarios para vivir en sociedad.

Debe recordarse, primero, que esta perspectiva tiene como base supuestos bienestaristas que conciben un desarrollo social acotado a la maximización de la producción de bienes y el crecimiento económico, factores que determinarían el nivel de rentas y utilidad de los individuos. La cuantía del ingreso de estos individuos, medida por la posibilidad de consumir cierta cantidad de alimentos necesarios para sobrevivir, da lugar a un primer y principal parámetro utilizado para dimensionar la calidad de vida: el método de línea de pobreza (LP).

Desde la perspectiva del bienestar económico, se utiliza como principal guía el método de LP para definir a la población pobre y, dentro de este método, Céspedes y Jiménez (1995: 32) identifican dos variantes ligadas a la utilización de una Canasta de Bienes y Servicios (CBS) o una Canasta Básica de Alimentos (CBA)⁶. Esta segunda es la desarrollada comúnmente en América Latina y consta de los siguientes pasos.

- Se define un conjunto de necesidades básicas. Estas necesidades se determinan por medio de una CBA, compuesta por una serie de alimentos seleccionados de acuerdo a los nutrientes que le permiten a un individuo mantener buenas condiciones de salud,

⁶ La CEPAL denomina esta canasta como Canasta de Consumo Básico.

al satisfacer sus necesidades de calorías, según género, edad y principales actividades.

- Se cuantifica el costo de los alimentos de la CBA (en moneda nacional o dólares estadounidenses para efectos comparativos entre países) para obtener así el monto necesario para su adquisición y el parámetro de lo que se considera una línea de indigencia o pobreza extrema. El costo de la CBA se expande (multiplicando por algún factor) para obtener de manera indirecta el monto del costo de necesidades básicas no alimenticias y con este una línea de pobreza.
- Tomando como unidad de análisis el hogar, se comparan estas líneas de pobreza con su ingreso o capacidad de consumo. Aquí, desde luego, es necesario hacer equivalentes los ingresos individuales al ingreso del hogar⁷.
- Por último, califican como pobres aquellos que formen parte de hogares cuyo ingreso no sea superior al monto establecido en estas líneas de pobreza.

Completando lo anterior, la definición normativa de líneas de pobreza tiende a obviar posibles controversias morales en cuanto a la exclusión de otras necesidades en la CBA establecida y que deberían también estar satisfechas. Lo que en realidad importa es si a los individuos les alcanza el dinero o no para evitar caer dentro de la línea de pobreza. Aparte de ello, el individuo es libre de asignar su presupuesto como guste y elegir sus prácticas de consumo. A escala metodológica, por tanto, tal como expone Sen (1992: 45), desde la LP se requieren dos tipos de cuidados: uniformidad en cuanto a los patrones de comportamiento de consumo para determinar el ingreso del consumidor típico; y, si los precios de los productos que conforman la CBA varían de acuerdo a la estratificación de la población, deberán establecerse líneas específicas de pobreza para cada grupo⁸.

El tipo de análisis cuantitativo del que parte esta visión sobre la pobreza permitió, además, considerarla como un problema de desigualdad

7 La definición de hogar utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en Costa Rica es la siguiente: “personas con vínculos familiares o sin ellos, que residen habitualmente en una vivienda individual, que participan de la formación, utilización, o ambas, de un mismo presupuesto, que llevan una vida en común, y que elaboran y consumen en común sus propios alimentos. El hogar puede estar conformado por una sola persona” (INEC, 2002: 4).

8 En Costa Rica se hace la distinción entre líneas de pobreza para los sectores urbano y rural de la población.

social. Para ello, se analiza la calidad de vida de la población, utilizando como criterio discriminador el grupo de ingresos al que pertenecen los agentes sociales para realizar una serie de mediciones absolutas y relativas, entre las cuales Puyana y Horbart (2002: 4) destacan:

- Incidencia de la pobreza o índice de pobreza: proporción de la población que es pobre. Corresponde básicamente al establecimiento de líneas de pobreza –como en el caso del método de LP aquí explicado– y recuento del número de personas que caen debajo de las líneas de pobreza establecidas.
- Intensidad de la pobreza o brecha de pobreza: por este medio se intenta establecer la diferencia de ingresos que tienen los pobres respecto a líneas de pobreza. Al contrario de la anterior medición, es insensible al número de personas que son pobres respecto al resto de la población pero, en cambio, responde a la pregunta de cuántos ingresos adicionales necesitarían los pobres para alcanzar la línea de pobreza.
- Distribución de la pobreza: muestra la desigualdad de rentas en la población, siendo el coeficiente de Gini su indicador más afamado⁹.

En síntesis, el método de LP en su variante de CBA supone, en principio, la conjugación de una concepción biológica y universalista en cuanto a la identificación de las necesidades básicas y una concepción social y relativa en cuanto a la identificación de los satisfactores (alimentos que componen la dieta de los individuos) ligada a su vez a pautas de consumo culturales, además de su adscripción a grupos de edades, principales actividades y género¹⁰.

No obstante, desde la perspectiva del bienestar económico no se ha utilizado únicamente el método de LP (aunque sea el predilecto), puesto que en décadas recientes se registró un giro social basado en la identificación de diversos bienes de consumo y el acceso a servicios de los regímenes de bienestar social. En este sentido, no necesariamente es pobre sólo aquel que no tenga ingresos suficientes para alimentarse bien, sino aquel que, por ejemplo, tenga una vivienda en mal estado o viva en precarias condiciones sanitarias. Este cambio de visión da lugar al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para definir a la

⁹ Este coeficiente indica la desigualdad en la distribución de la riqueza entre el decil más alto de ingresos y el decil de menor ingreso. Asume valores entre uno y cero (conforme se acerque el valor a uno, será más desigualitaria la distribución).

¹⁰ Aunque aquí se reconozcan las variables de edad y género, por lo general quedan invisibilizadas al tomarse como unidad de análisis el hogar, en un sentido individualista, asociándolo a adultos (varones) mayores. Al respecto, ver Salles y Tuirán (2000).

población pobre, según el cual, ante todo, un estado de privación resulta de una caracterización más amplia de necesidades que las alimenticias. Así lo expone la CEPAL:

Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes (CEPAL, 2000: 83).

Como método, según Boltvinik (en Beccaria et al., 1992: 81-82), se construye a partir de:

- seleccionar el conjunto de necesidades básicas a tomar en cuenta (qué es lo necesario);
- establecer los bienes y servicios por medio de los cuales se satisfacen las necesidades básicas identificadas;
- definir un nivel mínimo de consumo de los diferentes bienes y servicios, que exprese el grado de satisfacción de estas necesidades básicas;
- identificar como pobres a aquellas personas u hogares que cuentan con una o más necesidades básicas insatisfechas.

Este método depende del desarrollo de los llamados mapas de pobreza, por medio de los cuales se recurre a la utilización de fuentes de información como los censos de población y vivienda, teniendo por principales parámetros de análisis el tipo de vivienda (condiciones materiales y hacinamiento); acceso a servicios de acueductos y alcantarillado (abastecimiento de agua, utilización de baños y servicios sanitarios para eliminar excretas); acceso a servicios de educación (escolaridad y asistencia al sistema educativo); y los grados de subsistencia económica (por vía indirecta, se estima la capacidad del hogar para satisfacer otras necesidades)¹¹.

Dentro de la perspectiva del bienestar económico y las necesidades básicas, se ha elaborado un tercer método que combina los que se han visto hasta el momento. Se denomina Método Mixto y ha servido sobre todo a manera de “tercero incluyente”, por medio del cual es posible construir una diferente tipología de los hogares en condición de pobreza. Su forma básica se explica en el siguiente cuadro.

¹¹ Las estimaciones indirectas se realizan a partir de indicadores como la escolaridad del jefe de familia o las diferenciaciones del medio urbano y rural, por ejemplo.

Cuadro 1

Hogares según condición de pobreza. Método mixto de medición de la pobreza

| Método de NBI | Método de LP | |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| | Ingreso inferior a la línea | Ingreso superior a la línea |
| Al menos con una necesidad básica insatisfecha | Hogares en pobreza crónica | Hogares en pobreza inercial |
| Todas las necesidades básicas satisfechas | Hogares en pobreza reciente | Hogares no pobres |

Fuente: Céspedes y Jiménez (1995) basados en la reconocida tipología elaborada en Katzman.

Tomando como base este método, se forma parte de un hogar en pobreza crónica si no se dispone de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas, y si el ingreso no alcanza para adquirirlos. Si se pertenece a un hogar en pobreza inercial, a pesar de tener un ingreso por encima de la línea de pobreza, todavía se es incapaz de satisfacer varios bienes y servicios considerados como necesarios colectivamente. Si se habita en un hogar de pobreza reciente, se debe a que los ingresos se han deteriorado recientemente, aunque por el momento se puedan satisfacer las necesidades básicas. Finalmente, los hogares no pobres son aquellos con ingresos que superan el monto de la línea de pobreza y donde las necesidades básicas están satisfechas.

LA PERSPECTIVA DE CAPACIDADES: EL BIENESTAR HUMANO

En la perspectiva del bienestar económico, se entiende por calidad de vida la cantidad de ingreso que tengan los agentes sociales o su posibilidad de consumir ciertos bienes y servicios considerados necesarios para vivir en sociedad. El problema que identifican algunos detractores de este enfoque es que sus parámetros han sido generalmente tomados como fines en sí mismos, cuando deberían ser vistos como medios para alcanzar otras metas del desarrollo social. Este cuestionamiento ha alimentado el eje del debate en torno a la concepción de bienestar humano, en contraposición al económico, en el que sobresale la figura de Amartya Sen.

Desde ese punto de vista, la calidad de vida de los seres humanos debe entenderse a partir de los conceptos de funcionamiento y capacidad. Funcionamiento es aquello que logra “hacer” y “ser” una persona en la vida, en el contexto de diversos condicionamientos históricos. Capacidades son combinaciones de elecciones que ha hecho una persona, en base a un conjunto de funcionamientos que tuvo opción de elegir y los que al final de cuentas escogió. Ante la pregunta de qué son las necesidades humanas, Sen respondería que consisten en funciones básicas que le permiten al agente social vivir en sociedad.

Los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el auto-respeto, participar en la vida de la comunidad (Sen, 2000: 62).

Frente al interrogante de cómo se satisfacen estas funciones, Sen (1995: 128) respondería que se logra por medio del acceso a cierto ingreso, bienes y servicios pero, más importante aún, por medio de lo que una persona consigue hacer con tales elementos, lo que es capaz de lograr efectivamente con ellos. Por ejemplo, la mera posesión de un bien no se traduce automáticamente en funciones: una misma serie de bienes puede derivar en diversos funcionamientos de acuerdo con las elecciones individuales que haga el agente social y las condiciones históricas en donde se enmarque su acción.

Dado que esta perspectiva se ha nutrido de la corriente de pensamiento denominada *liberalismo igualitario* (Gargarella, 1999: 21), desde la noción de capacidades se entiende que entre más opciones o alternativas estén a disposición de una persona, mejor valorada será su calidad de vida. Por ello, este examen estaría incompleto si sólo se considera a los mecanismos de mercado como los únicos elementos requeridos para alcanzar el bien común. Para Sen, los mecanismos de tipo político son necesarios para garantizar valores mínimos en cuanto a las relaciones de titularidades de intercambio, razón por la cual las transferencias que el Estado asegure por medio de sus políticas sociales resultan de vital importancia en los procesos de construcción de cualquier horizonte de libertad de calidad de vida en nuestras sociedades.

Estando la calidad de vida condicionada tanto por elecciones personales como por un horizonte de libertad de bienestar, la definición de la pobreza utilizada aquí, más que apuntar a la carencia de ingresos, bienes o servicios, privilegia la carencia de capacidades que permitirían a los agentes sociales la realización de ciertas funciones básicas¹². Por lo tanto, tiende a brindar una explicación de los motivos por los cuales la gente es incapaz de salir de su condición de pobreza, no sólo definiendo la pobreza de acuerdo a lo reducido del ingreso o el consumo de las personas, sino de acuerdo a lo insuficientes que resultan para alcanzar capacidades mínimas de funcionamientos. Una de las más reconocidas aplicaciones de este enfoque a la medición de la pobreza es la realizada por el PNUD, que dimensiona las funciones de los agentes sociales me-

¹² Es preciso recalcar que Sen enfatiza que el ingreso es sólo un punto de partida para comprender la pobreza.

diante las siguientes variables: analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles.

LA PERSPECTIVA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Esta temática ha tomado fuerza en Latinoamérica en los años noventa y surge de manera similar al tema de las capacidades y el desarrollo humano, en contraposición a la visión del bienestar económico para valorar la calidad de vida. Algunos partidarios de esta perspectiva tienden a diferenciar totalmente sus trabajos de las investigaciones sobre el tema de la pobreza. No obstante, he decidido incorporar –al igual que lo hace Wagle (2002: 24-26)– esta tercera dimensión de los análisis sobre la pobreza debido a que ha realizado un aporte interesante en cuanto a la construcción de objetos de estudio referidos a estados de privaciones que hasta el momento no se habían tomado en cuenta, considerando factores importantes que permiten acercarse a la actual experiencia latinoamericana¹³.

Entendiendo a la exclusión o inclusión social como el grado de pertenencia que se tiene a una comunidad determinada (y no como mera marginación), se obtiene el referente valorativo para juzgar la calidad de vida de los integrantes de una sociedad. En este sentido, se ha visto anteriormente cómo al hablar de calidad de vida a partir de las perspectivas del bienestar económico y las capacidades, es posible distinguir un abanico conceptual que se va ampliando para representar el tema de la pobreza: primero, el ingreso como juicio de utilidad social y el giro social que permite incluir el consumo de bienes y servicios considerados básicos por la colectividad y, luego, el debate en torno al desarrollo humano y las capacidades como uno de sus principales aportes intelectuales. En el enfoque de la exclusión social, se haría un nuevo ajuste de la lente para captar esta vez las consecuencias del desarrollo social.

Dentro de los estudios asociados a esta perspectiva, se puede reconocer un gran aporte al debate sobre la pobreza en dos aspectos claros: el apego a una visión crítica del desarrollo social, según la cual la dinámica institucional establecida se convierte en un factor que obstaculiza o impide a diversos grupos sociales gozar de adecuadas condiciones de vida; y el esfuerzo por fomentar una valoración de la calidad de vida desde el enfoque de derechos. Específicamente se identifican aspectos críticos en las dinámicas actuales de la institucionalidad económica, política y cultural, que afectan dramáticamente las condiciones de vida de muchos grupos sociales tales como las dificultades de acceso

13 Uno de los primeros esfuerzos por impulsar el debate sobre la exclusión social se registra en Gore y Figueredo (1997).

al mercado laboral y desarrollo de políticas sociales, el aislamiento territorial o la falta de una vivienda adecuada, las discriminaciones de género y políticas, así como las consecuencias negativas de la xenofobia. La CEPAL brinda una adecuada síntesis de esta visión al señalar:

La noción de exclusión remite a dimensiones sociales, económicas, políticas y simbólicas, articuladas en el marco de cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, y la familia y la comunidad. La exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa) (CEPAL, 2000: 84).

La sucinta revisión que se ha realizado de estas tres perspectivas sobre la pobreza será un punto central de referencia que permitirá identificar, en las próximas secciones, los encuadres subyacentes en las estrategias de política social antipobreza de los regímenes de bienestar latinoamericanos, en general, y el régimen costarricense, en particular. En su calidad de tipología, no debe pensarse que estas distinciones analíticas han aparecido en forma “pura” en nuestros sistemas de previsión social. Sin embargo, resulta innegable que la discusión sobre el bienestar económico/necesidades básicas, las capacidades y la exclusión social han sido parte indispensable de la materia prima de trabajo de los involucrados en los procesos de formación y transformación de políticas.

REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

En el transcurso de los años ochenta, Latinoamérica experimenta cambios institucionales críticos derivados del proceso de recomposición en las prácticas de asignación de recursos seguido desde la posguerra a escala global. En este contexto, se ubicó al mercado como eje central de un futuro y renovado ordenamiento social, inaugurándose una nueva etapa en el debate sobre el papel que las políticas sociales deberían cumplir en la región. Seguidamente, se exponen algunos puntos clave que permiten aproximarse a la historia reciente de los regímenes de bienestar latinoamericanos y la redefinición que en ellos han tenido las políticas sociales.

EL IMPULSO MODERNIZADOR

En la historia de los regímenes de bienestar social latinoamericanos, fue significativo el período que se inicia en la segunda mitad

del siglo XX y concluye en la década del ochenta. No sólo la institucionalidad estatal aumentó su tamaño e importancia respecto a la coordinación de las prácticas de asignación de recursos, sino que también se modificó el tipo de compromisos que tenía respecto a las viejas y emergentes estructuras de riesgos sociales. El arraigo institucional del proyecto de modernización, emparentado al Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), implicó el surgimiento de un Estado con una renovada vocación respecto al bienestar, lo que trajo consigo una serie de discusiones atinentes a la reasignación de recursos, los criterios de justicia social que deberían legitimarse y la responsabilidad pública en estos asuntos.

En cuanto a la previsión social, siguiendo a Raczynski (1999: 172), fueron varias las acciones de políticas que incidieron en las posibilidades y limitaciones de los procesos de desmercantilización de los regímenes de bienestar social: se establecieron y/o fortalecieron acuerdos colectivos en cuanto a la redistribución de bienes y servicios sin una contraprestación específica o equivalente; se avanzó en la regulación de las relaciones laborales asalariadas mediante la institución de derechos concernientes a situaciones de despido laboral, remuneraciones especiales como aguinaldos y vacaciones, así como los salarios mínimos y el ajuste periódico de los montos salariales respecto a la evolución de variaciones macroeconómicas del país; se regularon los precios y los mecanismos de circulación de algunos productos de consumo básico de la población; y se instauraron cargas tributarias diferenciadas a la población para mejorar las dinámicas de distribución de la riqueza. Con el fin de desarrollar esta serie de medidas, se aceleraron la expansión de la infraestructura estatal y la ampliación en el rango de cobertura de las políticas sociales, provocándose una prestación masiva de bienes y servicios públicos en sectores como salud, seguridad social, educación y vivienda.

En cuanto al efecto estratificador que tuvo la renovación de los sistemas de previsión y la política social latinoamericana, aunque se argumentaba que la redistribución autorizada de recursos que se propiciaba beneficiaba a todos los estratos de la población, en realidad fue solidario en un primer momento con los sectores integrados al mercado de empleo privado formal, al empleo estatal y a los estratos sociales urbanos (Filgueira, 1998). Sin embargo, el crecimiento económico sostenido que vivió la región hasta fines de los setenta, sumado al incremento de los sectores laborales y geográficos antes señalados, posibilitó el alcance de indicadores globales de calidad de vida (niveles de escolaridad, mortalidad infantil y expectativa de vida al nacer) que arrojaban datos positivos en comparación con su historia inmediata. En este sentido, en aquellos países donde el bienestar de la población

mejoró notablemente (como Argentina, Chile, Costa Rica o Uruguay), la dinámica de desarrollo de los regímenes condicionó la estructura de riesgos: surgían nuevos problemas relacionados con los procesos de urbanización (que se unían a los viejos problemas irresueltos del espacio rural); subsistían poblaciones en condición de vulnerabilidad que necesitaban ser atendidas; se enfrentaban retos allende la solución del analfabetismo; se iniciaban estadios intermedios de transición demográfica; y se registraban cambios epidemiológicos.

En cuanto a los arreglos institucionales entre mercado, Estado y familia, la gestión del bienestar que se logró por parte de los agentes sociales a través de su incursión en los nuevos mercados laborales se complementó positivamente, en términos generales, con las acciones desarrolladas en la familia y la presencia significativa del Estado. En lo concerniente a las responsabilidades asumidas desde la institucionalidad estatal, retomando a Raczynski (1999: 174), la expansión de la dinámica de reasignación de recursos que se dio tuvo un carácter centralizado (a escala nacional o federal) en cuanto al diseño y ejecución de las acciones de políticas (que dejó poco espacio de discusión respecto al tema de la participación del tercer sector). Mientras las fuentes de financiamiento de la educación provenían de los sistemas de impuestos generales, la salud y la seguridad social dependían en un inicio de contribuciones tripartitas (asalariados/as, empleadores y Estado)¹⁴.

Por último, es conveniente observar más detalladamente la situación concreta de cada país de la región, puesto que el arraigo de un Estado con una vocación respecto al bienestar no tuvo la misma base institucional en todos los casos. En este sentido, resulta provechoso contrastar lo dicho en términos generales con la tipología elaborada por Filgueira (1998: 36-38) para el caso latinoamericano, en el lapso de 1930 a 1980, que se expone con fines heurísticos.

- *Universalismo estratificado* (casos típicos: Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica)¹⁵. En este tipo de régimen, a comienzos de la década del setenta, se tenía una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos, por fuera del arbitrio del mercado, que protegía a la mayoría de la población mediante sistemas de seguridad social y servicios de salud, al tiempo que la educación primaria se hallaba extendida a casi toda la población. Una gran parte de los beneficios, condiciones de acceso y rango de protec-

14 Aquí es importante acotar que a inicios de la década del setenta el funcionamiento del sistema de previsión dependía en mayor medida de aportes financieros internacionales.

15 En Filgueira (1998) no se incluye a Costa Rica explícitamente dentro de este grupo. Esto se realiza en uno de sus trabajos posteriores, Filgueira y Martínez (1998).

ción en salud y seguridad social eran estratificados, favoreciendo en primera instancia a la fuerza laboral ubicada en el Estado y en la industria, así como a los grupos profesionales y el sector de servicios en áreas urbanas (también se ofrecieron beneficios monetarios en casos de imposibilidad laboral). Otros grupos sociales, como los trabajadores informales y rurales, fueron incluidos tardíamente dentro de formas de protección social. La forma de este régimen se explica por el desarrollo histórico de centros urbanos e industriales, los procesos migratorios, la capacidad estatal de captación de empleo y el papel de los grupos sindicales.

- *Regímenes duales* (casos típicos: Brasil y México). En estos casos se presenta un tipo de cobertura casi universal en educación primaria, y alta y estratificada en salud. La seguridad social no tenía tanta fuerza de cobertura como en el tipo de régimen anterior, y se fundamentaba en criterios de estratificación según la posición en el mercado laboral remunerado. Su característica sobresaliente fue la presencia de una heterogeneidad en el espacio geográfico-social, marcada por la presencia (o ausencia) de mercados de trabajo remunerados y de la prestación estatal de servicios (generándose en estas sociedades una estructura social desigual-federal). La segmentación regional, aunada a la débil tradición democrática que tenían estos países, fomentó el desarrollo de formas patrimonialistas de participación política en las zonas de mayor desventaja socioeconómica y formas corporativo-verticales de participación en las zonas más favorecidas.
- *Regímenes excluyentes* (casos típicos: República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En este tipo de régimen se desarrollaron formas elitistas de seguridad social y atención a la salud, además de una organización dual en materia de educación. Los principales beneficiados fueron los sectores profesionales y algunos pocos trabajadores formales y funcionarios públicos. Filgueira (1998), siguiendo a Peter Evans, tilda como “depredadores” a los estados de este régimen, por haber estado constituido por pocos grupos sociales que se apropiaron de la institucionalidad pública en provecho propio (hecho respaldado por un historial autoritario en cuanto a sus regímenes políticos, que coartó la participación política de los diversos sectores sociales). Fueron economías de mercado que no mejoraron sus estructuras productivas de acuerdo a las expectativas industriales propuestas en el MSI, y en las que hasta la fecha predominan mercados laborales de trabajo informal, agricultura y mano de obra barata, con sus poblaciones perviviendo de manera precaria.

LA REDEFINICIÓN DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y SUS CLAVES INTERPRETATIVAS

La última gran modificación de los regímenes de bienestar en América Latina acontece a inicios de los años ochenta, cuando el MSI es declarado inviable debido a la convergencia entre el estancamiento productivo y tres factores externos, a saber: los desequilibrios macroeconómicos propiciados por la crisis petrolera de los años setenta y la crisis de la deuda de los ochenta; las crecientes presiones de organismos internacionales para poner en práctica los Programas de Ajuste Estructural (PAE); y la crisis fiscal de los regímenes de bienestar social europeos que se une a la difusión global de formaciones discursivas neoliberales.

En este contexto de reconfiguración social se modificaron los compromisos colectivos respecto a las estructuras de riesgos sociales, así como la reasignación de recursos pertinentes para la época y los criterios de justicia social legitimados. Por supuesto, la transfiguración de los principios orientadores de los regímenes de bienestar trajo consigo cambios en las ideas orientadoras del conjunto de las políticas sociales y, subsecuentemente, en sus productos e instrumentos. Los cambios en dichas políticas pueden diferenciarse en dos momentos: en los años ochenta, en medio de la fase de estabilización económica y preparación para la puesta en práctica de los PAE, surge una ola de reformas de primera generación relativamente homogénea para todos los sectores de políticas. Su objetivo principal consistía en aliviar la carga fiscal de los gobiernos centrales mediante acciones como los recortes presupuestarios, la privatización de servicios, la selectividad focal de la inversión social y la descentralización (y/o desconcentración) de su operación; y en el transcurso de los años noventa toma forma una ola de reformas de segunda generación (diferenciada según cada sector de políticas) en la que se discute el tipo de readecuación a mediano plazo del sistema de previsión. Aquí se realizan acciones como reformas laborales, del servicio civil y judicial, la implementación de nuevas relaciones entre gobierno central y gobiernos regionales y, por último, el apuntalamiento del paradigma de la nueva gerencia pública.

En cuanto a la previsión social, la primera ola de reformas de política social se tradujo en una disminución de la fuerza laboral estatal y un deterioro general en cuanto a la cobertura y calidad en los servicios. Ya en el transcurso de las reformas de segunda generación, la capacidad de desmercantilización de los regímenes de bienestar, como exponen Filgueira y Martínez (1998: 194), se encontraba condicionada por los siguientes factores básicos: en el campo de la seguridad social, se habían promovido relevantes cambios que condujeron a la creación de sistemas de capitalización individual (en lugar de los fondos de reparto), la incorporación del mercado en la prestación de servicios y la generación

de una oferta diferenciada de pensiones público/privada; en el campo de la salud, la transfiguración de principios fue menos severa que en el caso anterior, siendo algunos de los objetivos propuestos aumentar la equidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, ampliar la cobertura de la provisión selectivo-focal de servicios básicos, mejorar los servicios preventivos y de atención primaria e implementar procesos de reorganización de su base operativa y financiera; en el campo de la educación, la idea predominante era preservar (o mejorar) la cobertura de los servicios, siendo el ideal predominante que la institucionalidad estatal se ocupara sobre todo de asegurar la educación básica.

En cuanto al efecto estratificador que tuvo la transformación de los sistemas de previsión, debe decirse que la ola de reformas de primera generación se centró en paliar los efectos negativos que durante los años ochenta vivirían los sectores más vulnerables de la población a raíz de la reciente crisis económica, las restricciones en la inversión que podría realizar el Estado en sus políticas y el inicio de los PAE. Por ello, en primera instancia, fue solidaria con aquellos estratos sociales que se consideraron más pobres. De este modo, los elementos clave de la gestión estatal del bienestar y el desarrollo de planes de atención a la pobreza fueron los programas de compensación social y fondos de inversión social. Como expone Vilas (1995: 25), este tipo de estrategias “apaga incendios” se caracterizó por tratar de compatibilizar una prestación mínima de servicios con algún tipo de inversión productiva en programas de empleo temporal. Al final de cuentas, el grueso de tales acciones (sin demérito alguno de los casos exitosos) condujo a un tipo de incorporación laboral inestable y de baja remuneración.

Este énfasis compensatorio en el combate a la pobreza, sumado a los cambios en la lógica de operación en los sistemas de pensiones y a las políticas de educación y salud dadas con las reformas de segunda generación, forma un panorama en el que puede apreciarse la profundización de formas de solidaridad dual en los regímenes de bienestar, en donde algunos segmentos de la población tienen el privilegio de acceder a mercados privados de servicios, mientras que la gran mayoría de la población sólo tiene derecho al reclamo de servicios públicos que, con pocas salvedades, resultan de baja calidad.

En cuanto a los arreglos institucionales característicos de los regímenes de bienestar, se registran tres cambios relevantes. El primero de ellos tiene que ver, sobre todo, con los países que habían logrado desarrollar regímenes duales y universales estratificados. En estos casos –como bien ha percibido Laurell (2000: 313)–, el desarraigo y reajuste de los sistemas de previsión social ha permitido fortalecer ideales de linaje liberal que definen el bienestar como una responsabilidad que debe recaer sobre las acciones que puedan llevar a cabo las personas en

el espacio del mercado y la familia. Segundo, después de la dura década del ochenta, las posibilidades que han tenido los agentes sociales en cuanto a la gestión de su bienestar ha sido limitada, entre otros factores, por el modesto crecimiento que registraron las economías latinoamericanas, la pésima distribución del ingreso entre los diferentes estratos de la población y el aumento en el deterioro de la calidad de los empleos¹⁶. Tercero, en lo relativo a las responsabilidades asumidas desde la institucionalidad estatal, la fuerza paradigmática en la que se apoyaron las reformas de segunda generación provino de la nueva gerencia pública, orden discursivo alrededor del cual se han llegado a generar consensos entre quienes apoyan la idea de que las políticas sociales pueden ser mejoradas y quienes habían sostenido en los años ochenta que dichas acciones no tenían la capacidad adecuada de coordinar aspectos centrales de la gestión del riesgo en los regímenes de bienestar. En términos sencillos, su presencia se ha legitimado bajo la argumentación de que la reestructuración del Estado requería una eficiente gestión de sus funciones para sacar el mejor provecho posible a sus recursos.

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA DE LO SOCIAL

Haciendo eco de teorías, técnicas y prácticas administrativas utilizadas por el sector privado, la propuesta constituyente de la nueva gerencia pública es la de concebir literalmente al Estado como una empresa competitiva, capaz de satisfacer las exigencias de consumo de sus clientes por medio de nuevas formas de producir y entregar servicios, en donde la figura ágil del gerente es cotejada con la figura anquilosada del tecnócrata. Como argumentan Filgueira y Martínez (1998: 192), por medio de estas reformas que han llegado a tener un estatus de “sentido común” en Latinoamérica, se ha logrado la separación entre las funciones reguladoras, financieras y prestadoras del sistema de previsión estatal.

A los efectos de esta investigación, interesa rescatar las ideas clave que, sea cual fuere la forma que tomara la aplicación de los PAE en cada país latinoamericano, han calado en el giro que la nueva gerencia pública le impuso a las políticas sociales con la ola de reformas de segunda generación. En particular, resulta interesante observar las siguientes cuestiones: el sentido que cobra el bienestar social, que se desplaza de la idea de ciudadanía a la de consumidor; el papel primordial del Estado (regular y eventualmente cubrir las deficiencias de las actividades del sector privado en la prestación de servicios colectivos, así como promover y posteriormente controlar los intereses competitivos generados por procesos como los de privatización o subcontratación de la prestación de servicios colectivos); y la promoción del surgimiento

16 Para ampliar estas reflexiones, ver Calcagno (2001) y CEPAL (2002).

de una sociedad “activa” para combatir la “dependencia” que habían generado las anteriores prácticas de reasignación de recursos. Lo importante aquí sería promocionar la capacidad individual de aprovechar las oportunidades que brindaba el mercado para de este modo, a puro “esfuerzo personal”, salir adelante en la vida¹⁷.

El siguiente cuadro permite comparar en términos de formación discursiva la representación que se ha hecho de las políticas sociales emergentes respecto de sus predecesoras.

Cuadro 2
Nueva gerencia pública y administración pública tradicional

| Componentes | Nueva gerencia pública | Vieja administración pública |
|---------------------------------|---|---|
| Enfoque de atención | Clientes | Ciudadanos y comunidades |
| Medios principales | Gerencia | Análisis y elaboración de políticas |
| Policy maker ideal | Emprendedor (actuando) | Analista (pensando) |
| Valores del policy maker | Espíritu emprendedor, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos | Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad |
| Ideas centrales | Servicio a clientes, calidad, gerencia social, privatización | Interés público, democracia, igualdad social |
| Lógica organizacional | Sector privado e innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados y dicotomía política-administración | Burocracia jerarquizada, funcionalismo, estabilidad y responsabilidad pública |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Vargas Hernández (1999).

La legitimación de la reforma actual de los sistemas de previsión social latinoamericanos se encuentra girando en torno a la aplicación de ideas relacionadas con la institucionalización de un nuevo espíritu de capacidades gerenciales y administración eficiente de recursos públicos (hecho que por sí mismo no resulta negativo). El aspecto que causa pesar es el hecho de que este nuevo espíritu reformista en política pública ha nacido subordinado al desarrollo de acciones de privatización, la formulación de políticas selectivo-focales (en demérito del universalismo) y el recorte en la inversión o gasto social, que desde la década del ochenta venía consolidándose en el contexto de la crisis y el ajuste estructural. Obviamente, el nuevo camino racionalista seguido por las reformas de segunda generación socava la capacidad del Estado de

¹⁷ Estas apreciaciones tienen como referente el texto de Vargas Hernández (1999).

tener una presencia más fuerte en la protección brindada en los regímenes de bienestar social, al delegarles mayores responsabilidades al mercado, la familia y el tercer sector.

RÉGIMEN DE BIENESTAR SOCIAL EN COSTA RICA

A continuación, se efectúa una revisión de las principales características que ha tenido el legado de acciones estatales en cuanto a la atención de la pobreza en la historia reciente del régimen de bienestar social costarricense. El objetivo central es captar la manera en la que discursos acerca de este hecho han sido legitimados en las políticas sociales, centrando la mirada en los nuevos contextos de reforma de segunda generación característicos de la década del noventa.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LOS AÑOS SETENTA: LA CREACIÓN DEL IMAS Y EL FODESAF

La década del setenta fue una época significativa en cuanto a la creación de instituciones estatales y políticas sociales. Partiendo del hecho de que muchas comunidades del país no habían sido beneficiadas por el desarrollo social impulsado desde la posguerra, los programas selectivos adquirieron relevancia como medios indispensables para que las poblaciones empobrecidas del país lograran acceder a los servicios básicos en educación y salud que se habían expandido en las últimas dos décadas.

En principio, como bien documenta Carmen María Romero, el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 de la administración de Daniel Oduber tuvo por objeto tanto el cierre de la brecha social como la reducción del desempleo ante la evidencia de persistentes desigualdades sociales y la concentración de la acción de las políticas sociales en las zonas urbanas. En tal sentido, se ha señalado:

Hay que hacer hincapié en la significación de los problemas sociales antes mencionados. Persiste una desigualdad social objetiva, que se agudiza subjetivamente por la mayor conciencia que de ella van adquiriendo los grupos afectados. A medida que la sociedad se urbaniza y el nivel de educación se amplía, así como el acceso a los medios de comunicación de masas, la visibilidad entre los estratos aumenta, se advierte cómo se elevan las aspiraciones de los grupos rezagados, los cuales toman conciencia de que su situación no sólo es indeseable, sino injusta. La insatisfacción de las demandas de estos grupos podría llevar a una inestabilidad política de graves consecuencias para un sistema económico que tiende a resistir los desequilibrios externos en virtud, por lo menos en grado

importante, de la garantía que ofrece la estabilidad política de nuestro país (Oficina de Planificación Nacional citado en Romero, 1983: 134).

Ya en 1971 la administración anterior, de José Figueres Ferrer (1970-1974), había establecido el IMAS como institución específicamente dirigida a erradicar la pobreza y atender a grupos sociales marginados. De este modo surgió el primero de los elementos fundamentales en la redefinición estratégica subsiguiente de las políticas sociales anti-pobreza. En su génesis, el IMAS puso en marcha cuatro programas: Granos Básicos (para brindar asistencia a los pequeños productores agrícolas), Vivienda, Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias, y Asistencia Social.

En 1974, justo en la época de transición entre los gobiernos de Figueres Ferrer y Oduber, se encuentra el segundo factor primordial en la transformación de la atención a la pobreza. En ese momento –luego de al menos dos años de discusión–, se crea el FODESAF bajo la tutela de la Dirección General de Asignaciones Familiares (a su vez adscripta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), ente que tiene a cargo la supervisión, control y evaluación de los programas que financia dicho fondo (Seligson et al., 1997: 127)¹⁸. La propuesta original de este fondo surgió en la administración Figueres Ferrer como parte del cuestionamiento a la política de salarios crecientes que se llevaba a cabo, puesto que no se tomaban en cuenta el estado civil ni la cantidad de hijos de los beneficiarios (trabajadores asalariados), hecho que incidía en su capacidad adquisitiva. Se establece como una primera solución la escogencia de la familia como eje de discriminación positiva.

Sin embargo, al momento de su aprobación en la siguiente administración, se introdujo una modificación clave, consistente no sólo en girar una asignación mensual (dinero en efectivo) a los beneficiados según el tamaño de su familia, sino también en financiar otros programas que entregaban bienes y servicios a diversos sectores sociales empobrecidos, tales como programas de alimentación y nutrición, salud rural y comunitaria, suministro de agua potable y construcción de letrinas (Trejos, 1998: 87).

Por este motivo, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares finalmente aprobada amplía sus metas hasta llegar a proponerse el siguiente rango de acción:

¹⁸ Como resultado de las negociaciones entre gobierno y organizaciones empresariales, el financiamiento del FODESAF se estableció mediante un tributo a la nómina de las empresas. Por ley, actualmente el fondo debería recibir el 5% sobre los sueldos de las planillas y el 20% del impuesto general sobre las ventas. Ver al respecto Seligson et al. (1997) y Sobrado (2003).

Prevención y resolución de problemas de salud y nutrición, a los que se les concede prioridad; protección a la niñez y a la familia; capacitación técnica a los sectores económicamente débiles a fin de lograr su adecuada integración social y familiar; atención y resolución de problemas de tenencia de la tierra en el área rural; y atención a los ancianos indigentes. Toda otra actividad que se establezca está dentro de los límites que la ley define para el programa (Romero, 1983: 139).

Puesto que por ley se establece únicamente que el fondo debe dirigirse a la atención de poblaciones definidas como pobres, sin determinar cuál debe ser el conjunto de programas que se pongan en práctica para este fin, es en los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Planificación donde se toma esta decisión. A su vez, desde los años ochenta (exceptuando un período de gobierno, como luego se verá) los gobiernos establecieron dentro del gabinete al Consejo Social como coordinador estratégico del sector social y los recursos del fondo, rol asumido por alguno de los vicepresidentes de la República (Seligson et al., 1997: 166).

Por lo expuesto, puede notarse que el FODESAF no fue propuesto como un sustituto de política social, sino como un componente esencialmente de apoyo financiero a la serie de programas selectivos. También fue articulado con formas de atención a la pobreza que combinan programas universales y selectivos, que le permiten incidir, a largo plazo, en otros sectores de política social y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general.

A pesar de que el FODESAF recibe ingresos tanto del sector público como privado, en la práctica los montos girados a sus diferentes unidades ejecutoras dependen de las restricciones fiscales y las prioridades en materia de política social. Evidentemente, siendo el IMAS una de estas unidades ejecutoras del fondo, su funcionamiento estará condicionado a lo anterior. En este momento cabe desatacar que el FODESAF antecede, en más de una década, a la generalización de Fondos de Inversión Social (FIS) latinoamericanos, el primero de los cuales fue propuesto en Bolivia en 1986 (Güendell y Rivera, 1993: 21).

Enfocando sobre Costa Rica, debe decirse que la preocupación inicial en la década del setenta, más allá de la atención exclusiva a los pobres, fue la disminución de la brecha social en cuanto a las prácticas redistributivas del régimen de bienestar. Por tal motivo, las actividades impulsadas con la ayuda del IMAS y el FODESAF eran complementarias a diversas áreas de política social tales como educación, salud, vivienda, seguridad social y cultura, entre otras. Desde esta perspectiva, el objetivo de dichos programas consistía en que sus beneficiarios lo-

graran tener acceso a recursos que mejoraran sus condiciones de vida y les permitieran aprovechar los servicios públicos en general. Se esperaba también que contribuyeran a mejorar la eficiencia y eficacia del conjunto de políticas sociales que, en ese contexto de desarrollo social, estaba resultando costoso y cuyo financiamiento general dependía crecientemente de préstamos financieros externos.

En la siguiente sección se verá la transición estratégica que sufren, dentro del contexto general de política social, el IMAS y el FODESAF. En septiembre de 1980 hubo un punto de ruptura en la vida de los costarricenses. Hasta el inicio oficial de la severa crisis económica que estará en la base de la posterior redefinición del régimen de bienestar social, los planes de desarrollo habían mantenido la pretensión de ampliar su rango de acción en materia de políticas sociales. Luego de 1980, ese horizonte se vería parcialmente eclipsado.

LA CUESTIÓN SOCIAL DESDE LOS OCHENTA: EL DISCURSO DE LA COMPENSACIÓN SOCIAL

Como parte del período de estabilización macroeconómica que reconfiguró el régimen de bienestar social seguido hasta esta época, surge en el ámbito de las políticas sociales la imperiosa necesidad de llevar a la práctica programas de compensación social. Como bien argumenta Trejos (1998: 90), la administración Monge (1982-1986) enfrentó el impacto que causaba en la población la crisis económica con políticas de apoyo a la demanda interna, las cuales trataron de reactivar el aparato productivo, proteger salarios reales e incidir en las condiciones de empleo. Además, impulsó el desarrollo del llamado Plan de Compensación Social, dedicado a movilizar recursos financieros externos e internos a programas temporales de ayuda en alimentos, programas de subsidios por empleo y programas de apoyo productivo a las poblaciones definidas como pobres. En esta misma línea, se realizaron transformaciones en el funcionamiento de la institucionalidad estatal, que abarcaron acciones desde el rediseño de programas sociales hasta la búsqueda de respaldo económico para otras instituciones de viejo cuño, como se sintetiza a continuación:

El proceso de estabilización también contempló el mantenimiento del empleo público y la reducción del déficit fiscal, no sólo contrayendo el gasto sino también aumentando los ingresos tributarios. Esto permitió apuntalar instituciones sociales, en especial a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en el área de la salud, al Instituto Nacional de Aprendizaje en el área de la capacitación, y al FODESAF en el ámbito del financiamiento de los programas contra la pobreza (Trejos, 1995).

Los cambios en el gabinete de gobierno también derivaron en la creación, en 1983, de un Consejo Social para coordinar la serie de instituciones y programas que conformaban el sector de política social, bajo la dirección del segundo vicepresidente de la República.

En el siguiente período presidencial (Arias, 1986-1990), y en medio de un ambiente económico relativamente menos tenso, se promueven con mayor fuerza reformas estructurales que apuntalaron la diversificación del sector exportador no tradicional como estrategia de inserción al mercado internacional. En el campo social, las reformas tuvieron tres prioridades, según exponen Sojo (1994: 23-41) y Trejos (2000: 450):

- Atender la creciente deuda social en cuanto a vivienda, para lo cual se crea el Sistema Financiero Nacional para la vivienda regido por el Banco Hipotecario de la Vivienda y se instituyen dos fondos especiales: el Fondo Nacional para la Vivienda, que puso a disposición recursos permanentes y de bajo costo para financiar créditos de vivienda no subsidiados y descontar hipotecas a entidades avaladas; y el Fondo de Subsidios para la Vivienda, que mediante el Bono Familiar de Vivienda permitió a familias de escasos ingresos acceder a créditos individuales de largo plazo que les permitieran apoyar la construcción de viviendas propias. Esta reforma en el sector vivienda contó con el respaldo financiero del FODESAF, la CCSS, además del Presupuesto Nacional de la República, presupuestos extraordinarios y donaciones.
- Mejorar la calidad de la institucionalidad educativa, al desarrollarse un programa social de informática educativa en las escuelas públicas (para incluir en su curriculum la enseñanza de *software* de computación), así como la aplicación de pruebas de comprensión para aprobar la educación básica y secundaria.
- Continuar con el fortalecimiento institucional de la CCSS, ensayando nuevos modelos de atención y reformas administrativas.

El conjunto de transformaciones reseñadas para esta década permite comprender que, si bien es cierto que ante la crisis económica se limitó el horizonte universalista de formación de las políticas sociales, estas no fueron reducidas a una visión compensatoria de linaje ortodoxo. No obstante este rasgo, el deterioro en la calidad de la prestación de servicios públicos se acentuó debido a las medidas de contención del gasto público, lo que cuestionaba a su vez el curso futuro del régimen de bienestar social costarricense. Ana Sojo ilustra el clima que al respecto se respiraba al concluir los años ochenta:

Los programas sociales, en muchos casos, dan claros indicios de deterioro. La caída per cápita del gasto, aunada con inercias que conspiran contra una elevación de su productividad, ha conducido a desmejorar la calidad de sus programas. Pero su vigencia e impacto redistributivo –a pesar de las constricciones fiscales–, su eficiencia para compensar el gran costo social del ajuste y el esfuerzo emprendido por recuperar los niveles de gasto social e incluso por introducir programas innovadores son trazos fundamentales que hasta el momento impiden hablar de una crisis del Estado de Bienestar (Sojo, 1994: 10).

Al iniciarse los años noventa, el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) emprende el esfuerzo de acelerar el proceso de ajuste estructural iniciado en el gobierno precedente. Dicho ajuste, en términos de política social antipobreza, tuvo su correlato en acciones asistenciales (transferencias y subsidios) que dirigieron el gasto social a las poblaciones definidas como pobres. Es así como se formuló una estrategia de política social que abarcó dos dimensiones básicas (Güendell y Rivera, 1993: 46; Trejos, 1995: 21): el apoyo a los llamados sectores sociales productivos (microempresa, dueños de pequeñas propiedades y organizaciones populares que desarrollaban algún proyecto productivo), para lo que se crea el Programa del Sector Social Productivo en 1991, con la idea de fomentar la empresa privada e incorporar a la población pobre en el mercado, ya fuera como propietarios de recursos productivos o empresarios; y el desarrollo de una política asistencialista, sustentada en tres acciones clave: la conversión del Bono Familiar de la Vivienda (crédito subsidiado creado en la administración Arias) en un subsidio gratuito, la creación del bono alimentario (subsidio que consistía en el cambio de un cupón por alimentos de consumo básico) y la creación de un bono escolar (ayuda en dinero para comprar implementos escolares). Las estrategias tenían objetivos diferenciados:

Por un lado, se encuentra la [estrategia] productivista, que parte de diagnosticar la pobreza como un problema de ineficiencia del sistema o del individuo, y por lo tanto el problema se resuelve en la medida en que se optimice la participación del individuo dentro de la economía [...] por otro lado, la compensatoria, que se propone la atención a los sectores no productivos y que ocupan los últimos niveles de pauperismo (Güendell y Rivera, 1993: 46).

La implementación de estas acciones conllevó la movilización de recursos a poblaciones pobres. Por este motivo, el gobierno requirió

el establecimiento del Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN) como criterio de reparto, mecanismo que se inscribe dentro del surgimiento en Latinoamérica de los Mapas de Carencias Críticas (Katzman, 1996: 23). Por su costo y complejidad, este sistema se convierte en ejemplo de instrumentos ambiciosos con los que se pretende contribuir a racionalizar y optimizar el gasto social. Aunque en ese momento el SISBEN no pudo institucionalizarse como se había planeado, al finalizar la década será redefinido y jugará un importante papel en las políticas sociales de atención de la pobreza.

Un aspecto relevante de esta administración fue que se practicaron con mayor rigor acciones de política social selectiva, en el sentido de focalizar el gasto social hacia los más pobres para racionalizar la inversión pública en este campo, tal y como estaba sucediendo en otras latitudes de la región (Sojo, 1990: 183). Este fue el inicio de un renovado estilo de gerencia pública de lo social, que se ve inspirado en la figura de una institucionalidad estatal ágil y eficiente, proveedora de servicios básicos de educación y salud, y regida por principios de equidad (tratar desigualmente a los desiguales) que la hacían preocuparse por grupos específicos de población.

En el régimen de bienestar social costarricense se nota cómo las políticas sociales antipobreza pasan de compensar la crisis económica característica de los ochenta a compensar las consecuencias negativas-rectificadoras de las acciones del ajuste estructural, constituyendo a su vez la base de la futura acción positiva del mercado sobre la calidad de vida de la población. Podría afirmarse que, si a mediados de los setenta se esperaba de quien fuese pobre que aprovechara por medio del IMAS o el FODESAF las oportunidades que ofrecía la expansión de las políticas sociales, lo que se esperaba casi veinte años después de esta pobreza era que aprovechara las oportunidades económicas productivas que generaría la llegada de un *brave new world*, fundado en un régimen de bienestar con matices liberales.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LOS NOVENTA: EL IMAS Y LAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA

En el segundo quinquenio de la década del noventa, y como parte de los esfuerzos por reconfigurar el régimen de bienestar social costarricense, los gobiernos de Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002) propusieron una estrategia de articulación de las diversas acciones que hasta el momento se habían realizado en cuanto a la atención de la pobreza, en el marco de dos grandes estructuras de acciones de políticas: los mencionados Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) y Plan de Solidaridad (PS).

El PNCP estuvo a cargo de la Segunda Vicepresidencia de la República y la ya mencionada figura del Consejo Social. Para su puesta en marcha, debió realizarse un significativo esfuerzo de reconfiguración institucional en el sector de asistencia y promoción social, con el fin de aminorar el marcado énfasis asistencialista de los programas sociales diseñados y ejecutados a inicios de dicha década, y articular acciones tanto selectivas como universalistas. El principal objetivo del PNCP fue descrito del siguiente modo:

Buscar un apoyo integral a los pobres que permita subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que propician actitudes, conductas y formas de interacción que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social (Segunda Vicepresidencia de la República, 1996: 26).

Las áreas de acción del PNCP estuvieron segmentadas en las poblaciones beneficiadas, diseño que en su momento fue catalogado de política social con rostro humano y se incluyó dentro del llamado desarrollo humano sostenible. Así, formó parte de los acuerdos tomados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada por las Naciones Unidas en 1995 en Copenhague.

El surgimiento del PS en sustitución del PNCP se produce con el cambio de gobierno ocurrido en 1998. Aunque en dicho plan se anuncia que se continuará con la aspiración de combatir las causas estructurales de la pobreza, se reafirma que las tareas en adelante prioritarias serán aquellas relacionadas con acciones *focalizadas*:

Sin embargo, es claro que aquellos grupos, donde la pobreza y la desigualdad son más críticas tienen una menor posibilidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento, dada la carencia de capital físico o humano. Por ello, el gobierno debe facilitar a estos grupos la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico como un hogar donde vivir o tierra para cosechar, o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos (Gobierno de Costa Rica, 1998).

En términos descriptivos, las acciones programáticas de estos planes quedan sintetizadas en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Planes antipobreza según áreas de acción y principales objetivos, 1994-2002

| PNCP* | | PS** | |
|--------------------------------|--|---|---|
| Áreas | Objetivos | Áreas | Objetivos |
| Pro infancia y juventud | Facilitar el acceso de la población infantil y juvenil pobre a servicios sociales provistos o financiados por el Estado | Derechos sociales | Garantizar atención básica en educación (bonos y becas), salud (atención primaria), alimentación y nutrición (hogares comunitarios y de medio tiempo, CEN-CINAI***, comedores escolares) y vivienda (bonos, ampliaciones y mejoras, titulación, construcción y mantenimiento de acueductos) |
| Pro mujeres | Ampliar la igualdad de oportunidades de mujeres que se encuentren en condición de pobreza | | |
| Pro trabajo | Ampliar oportunidades laborales de la población pobre, especialmente en el sector agrícola tradicional y el sector informal urbano | Integración social de grupos especiales | Desarrollar acciones en los siguientes grupos sociales: menores en riesgo, adultos mayores, madres adolescentes y personas fármaco-dependientes |
| Solidarismo | Brindar atención a quien, tras una vida productiva, no cuente con beneficios de la seguridad social | Transferencia directa | Otorgar incentivos especiales como apoyo temporal a familias, mitigación y atención de desastres |
| Desarrollo local | Promover la organización comunitaria para solucionar problemas compartidos, y fomentar así la responsabilidad y solidaridad | Oportunidades productivas | Facilitar recursos económicos para promover la microempresa, formación para el trabajo y asentamientos rurales |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Valverde (1998) y Proyecto Estado de la Nación (1999).

* Plan Nacional de Combate a la Pobreza (1994-1998).

** Plan de Solidaridad (1998-2002).

*** Centros Integrados de Atención Infantil.

A pesar de los cambios de diseño indicados en este cuadro, la mayor parte del debate respecto al desarrollo de estos planes antipobreza siguió el hilo conductor de la nueva gerencia pública de lo social. En la década del noventa, la estrategia de reforma estatal fue asociada por los gobiernos de turno a la construcción de una identidad nacional “gerencial-participativa”, como si el desarrollo del país pudiese ser comparado al desarrollo productivo de una empresa. El proceso de modernización de las acciones de atención a la pobreza entró en el juego del perfeccionamiento racional de la gestión pública, con una propuesta orientada a

lograr mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de bienes y servicios. Un efecto colateral fue la concentración en la gestión de la pobreza, en lugar de capturar la complejidad del fenómeno. Con esto me refiero a que, en especial, la cuestión fundamental fue cómo hacer productivo el gasto social.

Los dos planes en cuestión comparten como meta concreta la reducción de la pobreza entendida en términos de la perspectiva del bienestar económico, esperándose especialmente con la ejecución del PS pasar de un promedio del 19,7% de incidencia (promedio mantenido en la segunda mitad de los noventa) a uno del 16%. Para ello se establecieron los siguientes objetivos.

- Lograr la identificación “científica” de los pobres mediante la mejora en los mecanismos y procedimientos de la población-meta. De esto dependería la planificación estratégica de las acciones de diseño y ejecución de los programas sociales.
- Promover la participación ciudadana en el desenvolvimiento del plan. La institucionalidad estatal depende, para llegar a niveles óptimos de gestión, de su desconcentración y descentralización. La idea era privilegiar en lo posible las funciones reguladoras.
- Promover la dispensa de servicios por medio de mecanismos regidos por la demanda (no por la oferta) y la introducción de criterios costo-beneficio como parte de una “cultura organizacional gerencial” moderna que debe hacerse flexible y competitiva (de allí que el pago por servicio demandado implica un enfoque más cercano al de la administración privada en cuanto a productividad).

De hecho, que se haya legitimado el debate sobre el problema de la pobreza en estos términos no es casual, puesto que se enmarca en el contexto global de propuestas sugeridas por los organismos internacionales, que comparten el parentesco común de estilizar el funcionamiento de la economía de mercado, siendo las políticas antipobreza el soporte necesario para compensar las desigualdades de ingreso y concentración de riqueza que conlleva el desarrollo de las prácticas de asignación de recursos características de esta configuración social.

En dicha lógica, la racionalidad del *homo æconomicus* –en la que impera el criterio básico del costo-beneficio en las políticas sociales– hizo que el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) fuera tomado como gran protagonista de la atención a la pobreza, cuando en realidad es un instrumento de mapeo de poblaciones. Mediante el SIPO, el IMAS discrimina a su población beneficiada según niveles de pobreza establecidos por un método de puntajes que valoran la situación socioeconómica de las

familias, a partir de cinco parámetros que utilizan tanto variables continuas como dicotómicas en la formación de sus principales indicadores: educación, ingreso familiar, vivienda, ocupación y patrimonio familiar. Todo ello se encuentra en la línea de las recomendaciones hechas por el PNUD, entidad que fungió además como asesor técnico en la estructuración del SIPO. Al SIPO se le adjudicó la tarea de “generar datos y análisis que pueden cambiar el sentido de todos esos programas y procesos externos del IMAS, hacia una mayor racionalidad, con mucha más objetividad y eficacia que los métodos intuitivos o basados en el método descriptivo y normativo de la línea de pobreza” (IMAS, 2001a: 20).

Sin embargo, lo que se promocionó como un cambio revolucionario en materia de política social se ubica dentro de la perspectiva de bienestar económico, y muy cercano al método mixto (ver apartado “La perspectiva del bienestar económico”). En su momento, la presidenta ejecutiva del IMAS indicó la centralidad otorgada en los debates sobre pobreza al mejoramiento de la calidad de prestaciones sociales vía refinamiento de las medidas de focalización en el gasto social, al destacar:

Pocos gobiernos han ejecutado acciones tan concretas y firmes para combatir la pobreza y orientar la inversión en el campo social como el actual. Desde el inicio, la administración del presidente Miguel A. Rodríguez se propuso ordenar el uso de los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), con controles para evitar la corrupción y sistemas de información para monitorear los avances. También se empeñó en un sistema que permite focalizar mayores beneficios a las familias más pobres y estableció el programa de combate a la pobreza denominado Plan de Solidaridad, que recoge, ordena y articula todos los proyectos y acciones que más de veinte instituciones ejecutan con recursos propios y del fondo (Viquez, 2001: 15).

A través de las mediciones llevadas a cabo desde el SIPO, se reconoce que el desarrollo social no se limita a la dimensión del crecimiento económico. La calidad de vida se define en términos de un conjunto de necesidades básicas relacionadas con bienes de consumo (alimentarios y no alimentarios) y el acceso a servicios del régimen de bienestar social como la educación y la salud. Sin embargo, todas estas necesidades y satisfactores son traducidos en términos de ingresos monetarios para discriminar a la población pobre. Y esta última conversión, más la escogencia del hogar como unidad de análisis (como si fuera un ente singular), tiene como efecto la exposición de una visión utilitarista de la calidad de vida, en la cual el ingreso se convierte en juicio de utilidad social y medida de bienestar por excelencia.

Los programas del IMAS se enmarcaron dentro de la definición y formas de atención a la pobreza que los gobiernos patrocinaron desde sus planes antipobreza y el SIPO como instrumento discriminador de las poblaciones beneficiadas. En el período 1994-1998, siguieron la misma segmentación de las cinco áreas de acción del PNCP, comprendiéndose la pobreza como un “círculo vicioso”. En consecuencia, se intentó atacar el mecanismo reproductor de la pobreza en determinados grupos sociales, siendo por ello la población infantil y juvenil el centro de intervención de los programas.

El IMAS definió a la infancia y juventud como el grupo social fundamental de sus programas a largo plazo, debido a que en estas edades aún no se han consolidado en el individuo los rasgos socio-culturales, psicológicos y educativos que definen a la pobreza, y además porque es en este período donde es más probable la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional (IMAS, 1998).

En la siguiente administración (1998-2002), los programas de la institución se ordenaron en torno al Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza, dividido a su vez en el Subprograma de Asistencia Social y el Subprograma de Promoción y Desarrollo Social. En el proceso de formulación de dichos programas, se prescindió de la figura de la Autoridad Social, por primera vez desde que fue instituida, recayendo la coordinación del sector social en el Presidente de la República. Esta acción, junto a la forma en la que fue diseñado el PS, fue catalogada por Trejos (2000: 451) como muestra del debilitamiento de la propuesta de atención a la pobreza de este gobierno respecto de su antecesor.

La caracterización de la pobreza fue similar a la utilizada por el anterior gobierno, pero la atención central se trasladó del tema de la infancia y juventud a la temática de la familia. Se afirmó:

La familia concebida de manera integral (no como la suma de sus partes) es el núcleo central y el eje de todo el quehacer institucional. Por lo mismo, debe ser el núcleo de atención, dentro de un proceso de tratamiento integral y progresivo [...] El IMAS atenderá a las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los rangos de puntaje establecidos en el SIPO; ajustables de acuerdo a las necesidades y la disposición presupuestaria. En casos debidamente justificados (variables no contempladas en el puntaje y que afectan su condición social, como discapacidad o incapacidad), atenderá a familias que se encuentren en otros niveles de pobreza; particularmente cuando se encuentran en evidente riesgo social (IMAS, 2001b: 36).

Asimismo, la ejecución de estos programas se realizó con la intermediación del Triángulo de Solidaridad, estrategia que en el transcurso de esta administración fue puesta en un primer plano dentro de los programas sociales y con la que se desarrollaron proyectos en varias comunidades del país (cubriendo más de la mitad del territorio nacional), con el apoyo mancomunado de tres actores: comunidades, municipalidades e instituciones del gobierno. A partir de esta perspectiva, los programas del IMAS estuvieron influenciados por la ubicación según áreas geográficas de altas proporciones de personas que cumplen con el perfil de potencial beneficiario.

En el Cuadro 4 se describen los ejes programáticos de las acciones del IMAS y las estructuras de políticas a las que pertenecían en el marco de los planes antipobreza del período 1994-2002. Este conjunto de acciones se caracterizó por combinar diversos mecanismos de atención a las poblaciones beneficiadas, como subsidios familiares y acceso a servicios de salud y educación. También se desarrollaron formas de protección en cuanto a pensiones otorgadas según el criterio de edad o incapacidad para incorporarse al mercado laboral del país, así como programas dirigidos específicamente a la mujer, aunque el tema del género se abordó de tal manera que lo importante era complementar roles tradicionales como el de mujer-madre de familia.

Cuadro 4

Programas del IMAS desarrollados en los planes nacionales antipobreza, 1994-2002

| Plan | Estructura | Programas IMAS |
|-------------|---|---|
| PNCP | Pro infancia y juventud | Infancia y juventud |
| | Pro mujeres | Mujer y familia |
| | Pro trabajo | Trabajo |
| | Solidarismo | Solidaridad |
| | Desarrollo local | Desarrollo humano y local Desarrollo del hábitat |
| PS | Derechos sociales | Atención Integral para la Superación de la Pobreza: Subprograma Asistencia Social Subprograma Promoción y Desarrollo Social |
| | Integración social de grupos especiales | |
| | Transferencia directa | |
| | Oportunidades productivas | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de IMAS (1997; 2001b).

La noción de pobreza, al sustentarse en la definición adoptada por el SIPO, fue estructurada en torno a la perspectiva del bienestar económico. Esta situación hizo que en las estrategias de intervención de los programas del IMAS la pobreza fuera problematizada en términos de insuficiencia salarial e insatisfacción de necesidades, con lo cual se le otorgó prioridad al mejoramiento de la productividad de los agentes

sociales que integran los núcleos familiares. A partir de este diagnóstico, se llega a explicaciones que toman efectos por causas, como dirían Puyana y Horbart (2002: 25), enfatizándose que la educación o la salud son las fuentes de la pobreza, cuando podría pensarse más bien que la relación es inversa: los pobres se educan pobremente o tienen una salud precaria porque su estado de carencia agudiza tales estados. Además, estas carencias son producto del tipo de prácticas de asignación de recursos que todos los que formamos parte de la estructura social –seamos pobres o no– reproducimos día a día. Junto con lo anterior, también puede verse cómo se exime de culpas al tipo de organización social que produce la pobreza. Cuando se presenta a la pobreza como algo que se “auto-reproduce” en ciertos sectores de la población (de allí que se hable de la pobreza como un ciclo naturalizado o una condición intergeneracional-familiar), se tiende a verla como una especie de mal que es prácticamente culpa de quien la padece.

Lo que hasta el momento he señalado se suma a una propensión de los debates de política social en los que se tiende a avanzar más en el aspecto técnico, al tiempo que se neutraliza el abordaje de otros aspectos centrales como los valores y principios básicos que deberían regir la convivencia social. Desde una perspectiva temporal un poco más amplia, si se tuviera que responder la pregunta de cómo han evolucionado los puntos medulares de las políticas sociales antipobreza en las últimas dos décadas, habría que decir, parafraseando a Silvio Rodríguez, que en términos generales parece que se ha optado por seguir “arando el porvenir con viejos bueyes”, dado que, en el proceso de transición de una lógica de administración pública tradicional a una lógica de nueva gerencia pública, la perspectiva del bienestar económico logró mantener su centralidad en el discurso respecto a la pobreza y la justicia social. Esto permite comprender los cuatro “puntos cardinales” básicos de los programas sociales impulsados en el lapso de 1994 a 2002:

- El grado en el cual un agente social es carente de recursos económicos o incapaz de satisfacer alguna de sus necesidades básicas puede ser solventado en tanto puedan aprovecharse sus capacidades de inserción en la dinámica de la economía de mercado.
- La pobreza no es tanto un problema de mala distribución de ingresos y concentración de riqueza, sino más bien el resultado de una inadecuada utilización de recursos productivos por parte del agente social. Por este motivo, debe promoverse una igualdad de oportunidades como criterio de justicia social, para que la mayoría del conjunto social pueda ser habilitado como un agente social productivo-competitivo. Dentro de esta lógica, se hace necesario llevar a cabo acciones de política social que permitan,

entre otras cosas, mejorar índices de escolaridad en la población infantil y el acceso a educación técnica en la juventud (la educación se valora en tanto medio de movilización social ascendente), otorgar facilidades de crédito para montar pequeñas empresas (para que las personas sean consumidores autosuficientes), fomentar el control de la natalidad (para que el número de personas dependientes por hogar se reduzca) y, además, permitir a las mujeres pobres tener acceso a guarderías infantiles para que alguien cuide de su descendencia mientras ellas se incorporan a la fuerza laboral del país.

- El gasto social requiere el establecimiento de topes máximos en la asignación de los recursos necesarios para los programas que se emprendan, al tiempo que se hace necesario solicitar a las comunidades que se organicen para fiscalizar y dirigir de mejor manera dichas asignaciones, dado que las comunidades pobres aún cuentan con un “capital valioso” que pueden explotar (su capital social).
- Ligado al ítem anterior, la flexibilidad en cuanto al uso del gasto social para el desarrollo de los programas parte de una lógica administrativa y no de una lógica jurídica. En otras palabras, los bienes y servicios accesibles para la población no son materia de derecho social (algo que pueda ser exigido), sino competencia del uso estratégico de recursos que quiera implementar cualquier gobierno, lo que a su vez explica la variabilidad en el diseño del conjunto de políticas antipobreza en la última década.

En suma, el debate en derredor de la pobreza y la justicia social que puede suscitarse en base a las perspectivas de capacidades y de exclusión social encontró una doble limitante en el contexto de reconfiguración del régimen de bienestar social: por un lado, el tipo de reformas de política social que se estaban dando en ese lapso fue legitimando la temática de la nueva gerencia pública; y, por otro, el surgimiento del SIPO tuvo el efecto de enclaustrar el debate sobre la pobreza y la justicia social en la perspectiva del bienestar económico.

CONCLUSIONES

Las transformaciones recientes que ha vivido el régimen de bienestar social costarricense durante las décadas del ochenta y noventa han compartido muchos rasgos centrales con los cambios que se produjeron en América Latina. La puesta en marcha de un proceso de ajuste y estabilización económica, sumada al nuevo tipo de rumbo racional que ha tomado la administración pública, tuvo como principal efecto la legitimación de ideales liberales respecto al bienestar, en los cuales

se favorecieron las formas de solidaridad dual en lo que respecta a la atención de problemas colectivos, así como un debilitamiento de la institucionalidad estatal en la dinámica de arreglos colectivos dados entre el mercado, la familia y el tercer sector. Los debates públicos en el caso costarricense son característicos de una segunda ola de reformas de políticas nacidas bajo la impronta de corrientes de pensamiento inspiradas en la nueva gerencia pública. Esta visión atenta contra la capacidad estatal de lograr una buena atención de las poblaciones pobres del país, al centrar su interés en la flexibilidad y eficiencia administrativa de sus prácticas (en vez de preocuparse por la lógica colectiva de tales acciones) y al desarrollar una concepción estrecha de la pobreza en términos de una inadecuada inserción productiva e incapacidad de consumo.

A propósito de la historia reciente del régimen de bienestar social costarricense y el discurso de política social antipobreza desarrollado en los últimos años, resta exponer unas reflexiones derivadas de las principales conclusiones centrales de esta investigación. En primer lugar, lo que está en juego en un régimen de bienestar es el simple hecho de que cualquier persona común y corriente sea capaz de acceder a ciertos bienes y servicios básicos para subsistir dignamente, sin que ello esté sujeto a una irrestricta lógica mercantil. Obviamente, plantearse esta meta conlleva a que todos aquellos que integran una sociedad reconozcan y legitimen principios de solidaridad que guíen su convivencia mutua, en medio de estructuras sociales que históricamente han sido asimétricas o desiguales. Lo justo y lo equitativo del tipo de prácticas sociales características de una época deben ser entonces puntos temáticos clave respecto al desarrollo social, y no deben ser cercenados por perspectivas de política social que conocen e interpretan la realidad social únicamente desde principios de cálculo costo-beneficio, ganancia o eficiencia, y equiparan la justicia social a versiones *light* de igualdad de oportunidades.

Finalmente, la formación y transformación de las políticas sociales no debe ser exclusivamente una tarea técnica o gerencial. Es preciso ir más allá de plantearse resolver importantes cuestiones relacionadas con el refinamiento en la selección de las poblaciones-meta o la promoción de nuevas formas de organización financiera y participación colectiva. Como he señalado, las políticas son prácticas sociales que dependen en mucho de la agencia social y de la capacidad de plantearse utopías prácticas como metas posibles de cristalizarse en acciones concretas en un futuro. De allí que los debates en torno a las políticas sociales deberían trascender los supuestos que se encuentran en la base de la perspectiva utilitarista del bienestar económico, para ser capaces de abrirse a las propuestas que traen consigo otras corrientes de pensamiento, como la de capacidades o aquellas que hablan de derechos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt 2000 (1998) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres* (Barcelona: Gedisa).
- Beccaria, Luis et al. (comp.) 1992 *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas* (Bogotá: PNUD).
- Beck, Ulrich 1998 (1997) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1972 (1968) *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Bourdieu, Pierre 1997 (1994) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (Barcelona: Anagrama).
- Bourdieu, Pierre 1999 (1986) *Las formas del capital* (Lima: Piedra Azul).
- Calcagno, Alfredo F. 2001 "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina" en Sader, Emir (comp.) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Buenos Aires: CLACSO).
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2002 *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo 1995 *Pobreza en Costa Rica: concepto, medición y evolución* (San José de Costa Rica: Academia de Centroamérica).
- Costa, Ricardo L. y Mozejko, Danuta T. 2001 *El discurso como práctica. Lugares donde se escribe la historia* (Buenos Aires: Homo Sapiens).
- Dieterlen, Paulette 2001 "Derechos, necesidades básicas y obligación institucional" en Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Elías, Norbert 1999 (1970) *Sociología fundamental* (Barcelona: Gedisa).
- Esping-Andersen, Gøsta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Esping-Andersen, Gøsta 2000 (1999) *Fundaciones sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Ariel).

- Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Bryan (comp.) *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social* (San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando y Martínez, Juliana 1998 “Paradigmas globales y filtros domésticos: reforma administrativa y política social en América Latina” en *Revista de Ciencias Económicas* (San José de Costa Rica) Vol. XVIII, N° 2.
- Fischer, Frank 1998 “Beyond empirism: policy inquiry in postpositivist perspective” en *Policy Studies Journal* (Washington) Vol. 26, N° 1, primavera.
- Fischer, Frank 2003 *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices* (Oxford: Oxford University Press).
- Foucault, Michel 2001 (1969) *La arqueología del saber* (México DF: Siglo XXI).
- Franco, Rolando y Sáinz, Pedro 2000 “La agenda social latinoamericana del año 2000” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 73.
- Gargarella, Roberto 1999 *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política* (Barcelona: Paidós).
- Giddens, Anthony 2003 (1984) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Gobierno de Costa Rica 1998 *Plan de Solidaridad. Nuestro compromiso con la solidaridad y el desarrollo humano* (San José de Costa Rica: Presidencia de la República).
- Gore, Charles y Figueredo, José 1997 “Social exclusion and anti-poverty policy: a debate” en *Research Series* (Ginebra: International Institute for Labour Studies) N° 110.
- Güendell, Ludwig 1993 “El ajuste a las puertas de lo social” en *Costa Rica: balance de la situación* (San José de Costa Rica) Vol. 11, N° 2.
- Güendell, Ludwig y Rivera, Roy 1993 “Los fondos sociales en Centroamérica” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO) N° 64.
- Hall, Peter A. 1993 “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain” en *Comparative Politics* (Nueva York) Vol. 25, N° 3, abril.

- Howlett, M. y Ramesh, M. 1998 “Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the policy process” en *Policy Studies Journal* (Washington) Vol. 26, N° 3, otoño.
- IMAS-Instituto Mixto de Ayuda Social 1997 *Plan Anual Operativo 1998* (San José de Costa Rica: IMAS).
- IMAS 1998 *Sembrando esperanzas. La superación de la pobreza mediante el desarrollo de la inteligencia en la infancia y la juventud* (San José de Costa Rica: IMAS/UNICEF/PNUD).
- IMAS 2001a *Informe final del estado de la pobreza en Costa Rica según datos del SIPO. Período noviembre 1998-febrero 2001* (San José de Costa Rica: IMAS-UCR).
- IMAS 2001b *Plan Anual Operativo 2002* (San José de Costa Rica: IMAS).
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2002 “Cifras básicas sobre pobreza e ingresos” en *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (San José de Costa Rica: INEC) Vol. 1, año 4, octubre.
- Katzman, Rubén 1989 “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 37.
- Katzman, Rubén 1996 “Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 58.
- Laurell, Asa Cristina 2000 “Structural adjustment and the globalization of social policy in Latin America” en *International Sociology* (International Sociological Association) Vol. 15, N° 2, junio.
- Luckmann, Thomas 1996 (1992) *Teoría de la acción social* (Barcelona: Paidós).
- Proyecto Estado de la Nación 1999 *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998* (San José de Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación).
- Puyana, Alicia y Horbart, Jorge 2002 “Política y pobreza rural: comparación entre Colombia y México” en *Pobreza, exclusión social y políticas públicas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Raczynski, Dagmar 1999 “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la

- pobreza” en Tokman, Víctor E. y O’Donnell, Guillermo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina* (Barcelona: Paidós).
- Robertson, Roland 1994 “Theory, specificity, change: emulation, selective incorporation and modernization” en Grancelli, Bruno (comp.) *Social change and modernization: lessons from Eastern Europe* (Berlín: Walter de Gruyter).
- Romero, Carmen María 1983 “Estado y política social en Costa Rica (1950-1980)”, Tesis del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, mimeo.
- Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo 2000 “Cargan las mujeres con el peso de la pobreza” en *Pobreza, exclusión social y políticas públicas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Segunda Vicepresidencia de la República 1996 *Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades* (San José de Costa Rica: Presidencia de la República).
- Seligson, Mitchell; Martínez, Juliana y Trejos, Juan Diego 1997 “Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas” en Cevallos, José Vicente (comp.) *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* (Quito: PNUD).
- Sen, Amartya 1992 “Pobreza: identificación y agregación” en Beccaria, Luis A. et al. (comp.) *América Latina: el reto de la pobreza. Característica, evolución y perspectivas* (Bogotá: PNUD).
- Sen, Amartya 1995 (1992) *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza).
- Sen, Amartya 2000 (1993) “Capacidad y bienestar” en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.) *La calidad de vida* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Sobrado, Miguel 2003 “¿Es FODESAF de los pobres?” en *La Nación* (San José de Costa Rica) 10 de febrero.
- Sojo, Ana 1990 “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 41.
- Sojo, Ana 1994 “Política social en Costa Rica: reformas recientes” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO) N° 67.
- Trejos, Juan Diego 1995 *La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas* (San José de Costa Rica:

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-Universidad de Costa Rica).

- Trejos, Juan Diego 1998 (1991) “La política social y la valorización de los recursos humanos” en Garnier, Leonardo et al. (comp.) *Costa Rica: entre la ilusión y la desesperanza* (San José de Costa Rica: Guayacán).
- Trejos, Juan Diego 2000 “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa” en De Miranda, Mauricio (comp.) *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México* (Cali: Tercer Mundo/Pontificia Universidad Javeriana de Cali).
- Valverde, José Manuel 1998 “Descentralización y política social en Costa Rica: el caso del Plan Nacional de Combate a la Pobreza” en Fernández, Oscar (comp.) *Política social y descentralización en Costa Rica* (San José de Costa Rica: UNICEF).
- Vargas Hernández, José 1999 “Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva Gerencia Pública y la Nueva Política Social” en *Instituciones y Desarrollo* (Cataluña: Institut Internacional de Governabilitat) N° 4. En <www.iigov.org/revista/?p=4_03>.
- Vilas, Carlos M. 1995 “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado” en Vilas, Carlos M. (comp.) *Estado y política social después del ajuste* (Caracas: Nueva Sociedad/UNAM).
- Viquez, Roxana 2001 “Hemos avanzado. El gobierno sí tiene un plan de combate a la pobreza” en *La Nación* (San José de Costa Rica) 23 de abril.
- Wagle, Udaya 2002 “Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO) N° 171, marzo.
- Wagner, Peter 1997 (1995) *Sociología de la modernidad* (Barcelona: Herder).

