

## **APUESTAS IGUALITARISTAS DEL IMAS DURANTE EL GOBIERNO DE PACHECO DE LA ESPRIELLA (2002-2006): REDISTRIBUYENDO RECURSOS Y ASIGNANDO COMPROMISOS INSTITUCIONALES HACIA LA PERSONA POBRE**

*Mauricio López-Ruiz*

### **Abstract**

The article shows the findings obtained in a research project about social policies developed by the Instituto Mixto de Ayuda Social during the Pacheco de la Espriella administration (2002-2006). Its main objectives had been to study the logic of collective commitment and resource distribution presented in the blueprints of this Costa Rican governmental agency (dedicated to the support of poor person) and to understand the influence of some ideas about equality in their design.

Key words: social policies, government, IMAS, poverty, Costa Rica

### **Resumen**

En este artículo se presentan los resultados de un proyecto de investigación en el cual se analizaron los principales programas sociales desarrollados durante el gobierno de Pacheco de la Espriella (2002-2006) por el Instituto Mixto de Ayuda Social (agencia de gobierno dedicada a la atención de la pobreza en Costa Rica), con el fin de examinar la influencia que tuvo en sus lógicas de distribución de recursos y en sus lógicas de asignación de compromisos institucionales hacia la persona pobre, el tratamiento dado al tema de la igualdad.

Palabras clave: Programas sociales, gobierno, IMAS, pobreza, Costa Rica

### **Introducción**

Actualmente la sociedad costarricense experimenta importantes cambios derivados de la orientación que ha tenido en las últimas décadas, un estilo de desarrollo que va configurando a su paso nuevos escenarios históricos en donde se hacen presente nuevas generaciones de ganadores... y más preocupante aún, de personas para la cuales la miseria se encuentra a la vuelta de la esquina. En este sentido urge preguntarse, una y otra vez, ¿de qué manera se comprende y juzga a esta época de desigualdades?, ¿qué tipo desventajas personales y colectivas adquieren un estatus lo suficientemente preocupante para provocar algún tipo de reflexión moral que

trascienda la mera compasión y se conviertan en materia de política social?, ¿qué tipo de aspiraciones acerca del logro de la igualdad es digna de debate público en sociedades en donde una parte importante de hogares apenas, pervive?

Teniendo en mente las anteriores inquietudes generales, en este artículo se presentan los resultados de un proyecto de investigación realizado con el auspicio del Instituto de Investigaciones de la Universidad de Costa Rica, en el cual se analizaron los principales programas sociales desarrollados durante el gobierno de Pacheco de la Espriella (2002-2006) por el Instituto Mixto de Ayuda Social (institución de gobierno que, dicho sea de paso, tiene el estatus legal de ser rectora en cuanto a la atención de las poblaciones más pobres en Costa Rica), con el fin de examinar la influencia que tuvo, en sus lógicas de distribución de recursos y en sus lógicas de asignación de compromisos institucionales hacia la persona pobre, el tratamiento dado al tema de la igualdad.

Como será desarrollado mejor en el transcurso de este documento, a la luz de los temas de justicia social y regímenes de bienestar social, fue posible realizar un análisis del diseño de esta política social que permitió entender que el tipo de argumentaciones utilizadas para legitimar sus lógicas redistributivas estuvieron sustentadas en dos tipos de apuestas igualitaristas: primero, atender una serie de desventajas derivadas de privaciones que ponen en riesgo la subsistencia misma de las poblaciones pobres y así crear una especie de nivelación básica en relación al resto de sectores sociales, que permitiera, en un segundo momento, modificar desventajas relativas a identidades y prácticas asignadas a la persona pobre con el fin de elevar su bienestar. A partir de esta base, se legitimó, a su vez, una lógica de asignación de compromisos institucionales en donde el Estado cumpliría inicialmente un rol central, para luego ir asignando una mayor presencia al mercado laboral y al espacio familiar.

## **1. Breve historia sobre ganadores, perdedores y política social antipobreza**

Cuando uno se detiene por un momento a reflexionar acerca de los principales problemas colectivos que actualmente debe afrontar la sociedad costarricense, resulta inevitable volver una y otra vez la mirada a dos viejos temas, a saber, las desigualdades y la pobreza. En este sentido, ¿cuál era el panorama que se vislumbraba a inicios de la administración Pacheco de la Espriella? Con respecto al primero de los lastres, parte de su trayectoria ha sido descrita en Sauma (2004: 30-32), quien expone que del año 1990 al 2002 la desigualdad en cuanto a ingresos (entendida según el coeficiente de Gini)<sup>1</sup> había venido en ascenso a pesar de la relativa estabilidad en cuanto a crecimiento económico promedio que mostró el país en ese mismo período, pasando de un 0.374 a un 0.430 (con un valor máximo en el año 2001 de 0.433), hecho asociado a un estilo de desarrollo cuyo dinamismo, concentrado en pocas actividades (como por ejemplo el turismo o el sector financiero) no lograba establecer un fuerte encadenamiento productivo con el resto de la economía y, además, generaba un mercado de trabajo en donde se creaban pocos empleos en términos relativos (dirigidos a un tipo de fuerza de trabajo altamente calificada). Nada más para formarse una idea comparada sobre esta cifra, si bien en ese momento Costa Rica se ubicó como uno de los países que mostraron una menor concentración en la distribución de los ingresos en la región

latinoamericana aún se mantuvo por encima de los valores 0.300 y 0.390, propios de países desarrollados (con excepción de los Estados Unidos).

Asimismo, durante la década de los años noventa las mejoras que hubo en cuanto a empleo y educación en la sociedad costarricense estuvieron desigualmente distribuidas. Si se realiza el ejercicio de ordenar y jerarquizar a la población según grupos de ingreso, tal y como se muestra en Estado de la Nación (2004: 98-99), se registra, por ejemplo, que el desempleo se incrementó en los sectores más pobres (83.5% para el primer quintil de esta estratificación) mientras que el grupo más rico (quinto quintil) tuvo menos problemas de desempleo (contando además con las tasas más altas de participación en los mercados laborales), con lo cual la razón de desempleo entre ambos pasó de 4.7 a 8.7 entre el año 1990 y 2003.

Si hablamos del tema de educación, estos años fueron testigos de cómo los mayores niveles de escolaridad, asistencia a clases y mejoras en coberturas, favorecieron principalmente al grupo poblacional más rico, aumentándose así las brechas con respecto a los demás (por ejemplo, se registró un ensanchamiento de un 28.6% en la fractura social existente entre la capacidad que tiene la población de 18 o más años ubicada en el quinto y el primer quintil, de finalizar sus estudios de secundaria).

Por otra parte, quizá una de las situaciones más preocupantes asociadas a la desigualdad sea la pobreza, cuando se la entiende desde la perspectiva del bienestar económico (en donde dicha condición se asocia al no tener un ingreso suficiente para satisfacer el consumo de bienes y servicios necesarios para subsistir)<sup>2</sup>. Volviendo a Sauma (2004: 5-7), en Costa Rica la incidencia de la pobreza del año 1990 al 2003 se ha ubicado en un promedio que ronda alrededor de un 20% de sus hogares y, de hecho, a partir de 1994, esta cifra se mantuvo relativamente constante, con pequeñas variaciones porcentuales de aumento o disminución de alrededor de punto y medio.

Desde luego, y para no inducir a interpretaciones apresuradas, el anterior valor siempre debe ser examinado en términos absolutos, puesto que para el mismo lapso la cantidad de hogares pobres aumentó de 172 800 a 195 300, con lo cual se tendría que detrás del estancamiento porcentual dado a partir de 1994 se encuentra en realidad un aumento sostenido del número de familias pobres durante este tiempo (con una incidencia mayor en áreas rurales que urbanas, además del aumento de hogares con jefatura femenina).

Además de esto, para varios sectores poblacionales que no calificaron como pobres según este tipo de perspectivas existen factores que vulneran su capacidad de tener una calidad de vida decente, sobre todo cuando se piensa en temas como niveles de aseguramiento en salud y de cotización a sistemas de pensiones. Tomando información reseñada en Estado de la Nación (2004: 100-101), en Costa Rica para el año 2003 no se encontraba asegurada ni directa ni indirectamente un 19.1% de la población (unas 800 000 personas), notándose un aumento en los porcentajes en cuanto a no aseguramiento conforme se desciende en la estratificación según grupos de ingreso. Además, el preocupante escenario de llegar a superar los 60 años sin tener una pensión de retiro (y además sin estar cotizando) se convirtió en una dura realidad para el 55.4% de este grupo de edad, cuya participación en los mercados de trabajo, como es de suponerse, resulta comparativamente más difícil que el de otros grupos de menor de edad. Adicionalmente, y para echar más leña al fuego, del total de población trabajadora ocupada en ese momento el 42.2% no se encontraba cotizando en ningún sistema de pensiones, lo

cual constituye un factor que a futuro atentará contra el bienestar de estas personas así como contra la misma viabilidad financiera del sistema de pensiones costarricense.

En un panorama de ganadores y perdedores como el que brevísimamente ha sido descrito anteriormente cabe preguntarse ¿cómo reaccionó el gobierno en su momento en las estrategias de atención a la pobreza ante la desigualdad?, o en otras palabras, ¿cómo trató de incidir sobre este tipo de dinámicas que, dicho sea de paso, se encuentran en la base misma de los procesos de institucionalización de la pobreza? La principal estrategia de atención a la pobreza que se puso en marcha durante esta época (lapso 2002-2006) era el llamado Plan Vida Nueva (PVN), en cuyo marco se apiñaron (y esta expresión no es fortuita) diversas políticas sociales de carácter selectivo-focal, con el fin de brindarles una orientación común a cada una de ellas y, por ende, al sector de Asistencia y Promoción Social en su conjunto<sup>3</sup>.

Con este plan se completaba un tríptico de planes nacionales de reducción de la pobreza que había iniciado con el Plan Nacional de Combate a la pobreza (PNCP) de la administración de Figueres Olsen (1994-1998) y el Plan de Solidaridad (Ps) del gobierno de Rodríguez Echeverría (1998-2002), todos ellos intentos de modernización sectorial que formaba parte de esa segunda ola de importantes reformas que estaban viviendo las políticas sociales en su conjunto en el transcurso de la década de los años noventa (y no sólo en este país, sino también en el resto de Latinoamérica), y que pusieron de moda temas como los de la descentralización, la gerencia social y, en general, el requerimiento de instituir enfoques más flexibles de colaboración entre lo público y lo privado.

Al final de cuentas, con la sucesiva puesta en marcha de estos planes (el primero en un gobierno del Partido Liberación Nacional y los otros en gobiernos de su opositor el Partido Unidad Social Cristiana) la idea era articular lo hecho en programas de corte universalista (en educación y salud) con aquel otro tipo de acciones de política dirigidas expresamente a las poblaciones pobres, sobre todo, aquellas que tenía a su cargo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ente estatal gracias al cual desde hace varias décadas se han apoyado las competencias mercantiles y familiares de la persona pobre, en virtud de programas asistenciales de entrega de subsidios económicos (relevantes para el pago de bienes y servicios de consumo básico), programas sectoriales como los de inversión en infraestructura comunitaria y vivienda, programas de apoyo a la capacidad productiva y las condiciones de trabajo de los sectores empobrecidos, o bien programas que instan al desarrollo comunitario, entre otros<sup>4</sup>.

Precisamente, en el contexto de estos planes nacionales resulta interesante volver la mirada al IMAS en su calidad de rector legal en materia de diseño y desarrollo de programas sociales dirigidos a las poblaciones del país consideradas como las más pobres (según los parámetros de medición que se utilicen en una época determinada), con el fin de entender la postura que ha tenido el Estado frente a los problemas de las desigualdades y la pobreza. En esta línea, sus tareas han variado según los tiempos: servir de complemento a políticas con vocación universalista como las de educación y salud en los años setenta, reducir el impacto negativo que tuvo la crisis económica y el ajuste estructural en la población durante el siguiente decenio y, por último, acompañar los procesos de estabilización económica y reforma del estado que se han dado a partir de los años noventa (última etapa en la cual las acciones desarrolladas por el IMAS han sido enmarcadas en cada uno de los planes mencionados, abarcando cada uno de sus ejes programáticos).

Partiendo de la serie de preocupaciones expuestas hasta el momento en esta sección, el interés de este trabajo ha sido el de analizar en el diseño de los programas sociales del IMAS (lapso 2002-2006), la influencia que tuvo la manera en que se entendió el tema de la igualdad, en dos aspectos centrales de las soluciones que promueven este tipo de acciones: sus lógicas de distribución de recursos hacia la población pobre, así como sus lógicas de asignación de compromisos institucionales con respecto al Estado, la familia, la comunidad y a los mercados.

En una época de cambios como la que fue brevemente relatada (la cual, dicho sea de paso, hasta la fecha no ha variado significativamente), resulta importante dar a conocer cómo ha sido tratados en el diseño de este tipo de políticas públicas, todos aquellos hombres y mujeres que han venido constituyéndose en los perdedores del estilo de desarrollo por el cual ha apostado recientemente la sociedad costarricense. De eso hablarán los siguientes párrafos.

## **2. Algunas claves analíticas: justicia social y regímenes de bienestar social**

Para cumplir con el propósito de examinar las lógicas de distribución de recursos y de asignación de compromisos institucionales, tal y como fue expuesto anteriormente, se ha recurrido en este trabajo a dos tipos de claves de análisis relevantes. Por un lado, el análisis del primero de los aspectos tomó su forma definitiva en relación con el tema de la justicia social, mientras que el segundo en relación al de regímenes de bienestar social, y sobre estos temas trata este apartado.

Sobre el tema de justicia social es necesario aclarar que el tratamiento dado al tema no ha conducido a realizar un estudio de filosofía política en estricto sentido, lo cual correspondería más bien un estudio normativo de la justicia social como los que han dado vida a debates entre perspectivas como el utilitarismo o el liberal igualitarismo (caracterizadas por construir teorías sobre órdenes sociales idóneos y principios de convivencia universalmente defendibles en virtud de los cuales se juzgan diversas prácticas colectivas). En su lugar, este trabajo se ha acercado a lo que Elster (1997: 111) ha definido como el estudio empírico de la justicia social, interesado en entender la forma en que los agentes sociales orientan sus prácticas en contextos sociales determinados con arreglo a concepciones sobre lo que debe ser justo, ya sea mediante una lógica de interpretación descriptiva "identificando percepciones" o bien mediante una lógica de interpretación explicativa "identificando variables independientes que puedan dar cuenta de los descubrimientos de los antedichos estudios descriptivos". Siguiendo lo anterior, el análisis que se expondrá es de carácter más bien descriptivo.

¿Qué aportes puede traer el tema de la justicia social al análisis del diseño de estos programas sociales antipobreza? Aquí la proposición clave es que cuando se les mira desde este ángulo, lo que está en juego son juicios valorativos relativos a reglas de distribución de recursos. En otras palabras, el sentido que tiene cualquier propuesta distributiva que sea legitimada por medio de las políticas sociales, conlleva el establecimiento de ciertos juicios valorativos básicos que la hace moralmente pertinente. Siguiendo a Dieterlen (2003: 14-15), estos juicios valorativos se estructuran alrededor de tres cuestiones básicas, las cuales obviamente dependen de la forma en que se ha entendido el tema de la desigualdad social como un problema de política pública: a) las personas a las cuales se deben de distribuir recursos, b) los recursos que deben ser distribuidos, y c) sus criterios de distribución.

En el caso concreto de los programas sociales del IMAS la solución al punto *a* (quienes deben ser sujetos de algún tipo de beneficio), estuvo condicionada por la forma en que en un primer momento se construyó la distinción entre población pobre y no pobre, a partir del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO)<sup>5</sup>. Con respecto a los demás puntos, sobre los cuales recayó verdaderamente el interés de lo expuesto en este artículo, el ejercicio de análisis implica examinar el tipo de recursos (bienes y servicios) que fueron asignados a los distintos grupos poblacionales meta para luego llegar a entender los criterios de distribución que fueron utilizados en esta repartición. Al respecto, y volviendo a Dieterlen (2003: 15), se definieron estos criterios utilizando la vieja fórmula de Robert Nozick, en términos de aquellas *estructuras argumentativas* que permiten completar la frase “A cada quien según sus...” (... sus méritos, sus derechos o sus preferencias, entre otras).

Entonces, en el caso del diseño de los programas sociales del IMAS, los criterios de distribución fueron aquellos que respondieran al siguiente tipo de enunciado: *a cada quien según sus desventajas y riesgos sociales* (desventajas que a su vez remiten a necesidades insatisfechas concretas como el no poseer una vivienda propia o estar desempleado, y sus riesgos asociados). Como puede notarse, la identificación de estas desventajas y su posterior clasificación en diferentes espacios de valoración de desigualdades (que como se verá luego se encuentran asociadas a formas de concebir los riesgos sociales), fue central para comprender el sentido que tuvo la distribución de recursos en las poblaciones pobres.

Ahora bien, y antes de dar paso al tema de regímenes de bienestar, es necesario explicar un poco más en qué consiste una estructura argumentativa, puesto que la catalogación de desventajas sociales hecha a estas acciones de política social tuvo como base este tipo de análisis discursivo<sup>6</sup>. Se entiende aquí a los argumentos como proposiciones que son formuladas como aseveraciones, y otras proposiciones formuladas como justificación o como refutación de esas aseveraciones. Por este motivo, ellos se encuentran estructurados alrededor de una serie de premisas o suposiciones diseñadas para conducir a cierto tipo de conclusiones. En la figura 1, se exponen los componentes básicos de un argumento:

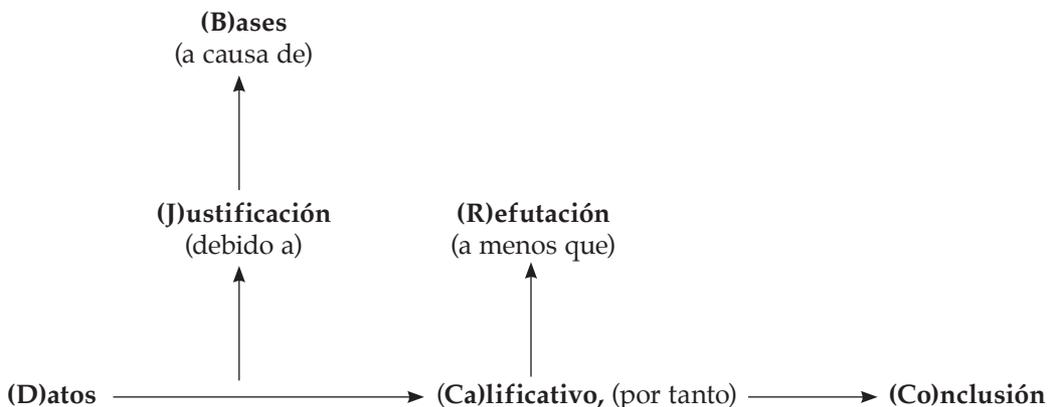


Figura 1. Estructura de un argumento (Dunn, 1993:268 y Fischer, 2003: 192, basado a su vez en Toulmin: 1999)

En este modelo el argumento motiva una aseveración (conclusión), por medio de otras aseveraciones iniciales (datos). La relación que se establece entre estas dos aseveraciones configura una estructura argumentativa compuesta de enlaces (justificación, bases, calificativos y posibles refutaciones) que son necesarios para traducir ciertos datos en premisas interpretativas verosímiles que puedan respaldar a determinadas conclusiones. Una justificación también puede ser vista como una inferencia respecto a cierto tipo de conclusiones, que a su vez puede apoyarse en bases que les den mayor soporte (dependiendo del caso, las bases pueden no ser necesarias). El calificativo consiste en el grado de fuerza que tiene la relación establecida entre los datos y las conclusiones (por ejemplo, si la relación es inequívoca, presumible, o probable). Cuando la estructura del argumento no aporta una relación verosímil o clara entre los datos y las conclusiones, pueden hacerse refutaciones, que conllevarían cambios en otros de los componentes de la estructura del argumento.

Luego de haber analizado a estos programas según los tipos de desventajas que fueron tratadas, se les puede ubicar en distintos ámbitos sociales donde deberían de solucionarse, según el diseño de este tipo de política social, y precisamente este análisis fue efectuado a la luz de la tradición acerca de los regímenes de bienestar social<sup>7</sup>. ¿Qué quiere decir esto? Bueno, básicamente, estudiar a una sociedad en términos de un régimen de bienestar social implica en primera instancia verla como una determinada configuración de prácticas y relaciones colectivas, que es sujeta de ser analizada en virtud de las posibilidades y limitaciones que le ofrece a sus miembros de satisfacer aquellas necesidades que supone el vivir en sociedad y, por consiguiente, de protegerse de diversos tipos de riesgos (necesidades, como por ejemplo, el conseguir empleo o tener una buena salud, o riesgos, como el quedar desempleado o necesitar atención médica en caso de caer enfermo).

En este sentido, en un régimen de bienestar las políticas sociales constituyen un tipo de mecanismo de protección de riesgos que, a su vez, se halla vinculado con otro tipo de prácticas dirigidas al logro del bienestar (ya sea para complementarlas o reemplazarlas). En suma, los distintos espacios de prácticas que se configuran serían el estatal (mediante políticas sociales y sus dinámicas de redistribución de bienes y servicios), el familiar (mediante labores de cuidado y protección generadas en los hogares), el económico (principalmente mediante la participación de las personas en los mercados de trabajo) y el comunitario (mediante acciones desarrolladas por parte de organizaciones no gubernamentales o filantrópicas).

Siguiendo lo anterior, hay sociedades en las cuales, por ejemplo, el Estado ha sido relevante para darle a las personas una buena capacidad de acceder gratuitamente (o de manera subsidiada) a bienes y servicios que de otra manera hubieran difícilmente obtenido por otros medios, mientras que en otros casos puede encontrarse sociedades en las cuales el Estado no ha cumplido este papel, delegándole así a sus poblaciones la tarea de obtener, ya sea en el espacio familiar o mediante su participación en los mercados de trabajos, aquello que necesiten para tener una calidad de vida decente.

Cuando dentro del marco de un régimen de bienestar el Estado desarrolla una política social, esta en primera instancia promociona lógicas de *redistribución de recursos*. Pero, y esto es muy importante, a su vez explícita o implícitamente involucra al resto de instituciones que integran al régimen en la consecución y éxito que tendrá su

accionar. En otras palabras, las políticas sociales también desarrollan lógicas de *asignación de compromisos* institucionales que se van delimitando según ámbitos de responsabilidad y formas de organización respecto al logro del bienestar: a) un ámbito de responsabilidad, que puede ser público en el caso de que recaiga predominantemente sobre el Estado o de las comunidades, o privado cuando recae sobre la familia o el mercado; y b) formas de organización, que pueden ser colectivas o individualistas. Las posibles configuraciones que pueden resultar de lo anterior se encuentran representadas en la cuadro 1:

Cuadro 1  
DELIMITACIÓN COMPROMISOS INSTITUCIONALES EN UN RÉGIMEN  
DE BIENESTAR SOCIAL

Ámbito de responsabilidad	Forma de organización requerida	
	<i>Colectiva</i>	<i>Individualista</i>
<i>Pública</i>	Cuadrante 1: Comunidad	Cuadrante 2: Estado
<i>Privada</i>	Cuadrante 3: Familia	Cuadrante 4: Mercado

Fuente: basado en Roberts (1998: 50).

Las acciones de política social que solicitan un compromiso por parte de los cuadrantes 1 y 2, son aquellas en las cuales el logro del bienestar se considera básicamente un asunto de responsabilidad pública. Lo que varía sería el tipo de organización requerida: en el primer caso dependen del tipo de redes de asociatividad y prácticas comunitario-locales y, por ende, buscan mejorar los mecanismos de protección establecidos por agrupaciones de base comunitaria, o bien, fortalecer la capacidad de las mismas poblaciones para organizarse en pro del beneficio común (ubicándose aquí generalmente las propuestas de fortalecimiento de las destrezas organizativas de las comunidades, así como la generación de espacios de deliberación y de participación local). En el segundo caso, lo que privaría es un tipo de organización en la cual el Estado asume la tarea de brindar recursos sin una contraprestación por parte del beneficiario (otorgando bienes y servicios relacionados a educación, salud y seguridad social).

El cuadrante 3, del ámbito familiar, es uno en donde la responsabilidad en el logro de bienestar es un asunto concebido como de índole privada (no es ni problema mayormente estatal ni comunitario). El éxito de las acciones de política social se hace depender de un tipo de reorganización colectiva pero circunscrita a los hogares, que permita mejorar las dinámicas de generación de labores de cuidado y protección (trabajo no remunerado para ser concretos, cuyo peso dicho sea de paso ha caído tradicionalmente sobre las mujeres en mayor medida). Por último, en el cuadrante 4 el logro del bienestar recae sobre la capacidad que tengan las personas de incorporarse

a los mercados laborales (y viceversa, de la capacidad que tengan estos mercados de incorporar fuerza de trabajo). Las acciones aquí desarrolladas se conciben como de incumbencia personal (básicamente de la capacidad de un individuo de ser productivo) dejándose así al arbitrio del mercado.

Habiendo concluido con la revisión de la importancia que han tenido en este trabajo los temas de justicia social y regímenes de bienestar, en las siguientes secciones se exponen los principales resultados de la presente investigación.

### **3. Más allá de lo aparente: preparando el terreno para el análisis de los programas sociales del Imas**

En esta sección se expondrán los pasos metodológicos iniciales tomados para analizar los criterios de justicia social que dieron sentido a la redistribución autorizada de recursos propuesta en las acciones de política social del IMAS. Aquí se hace necesario explicitar, primero, el trabajo de ruptura con las apariencias que supuso este ejercicio analítico, y que facilitará la lectura de las secciones cuarta y quinta de artículo. Se inicia con una breve descripción de los principales ejes programáticos de estas acciones en la época del Pvn, para luego explicar los principales parámetros a los cuales se recurrió para estudiar sus principales argumentos.

Básicamente, las acciones de política social del IMAS que forman parte de este objeto de estudio transcurren en el lapso 2002-2006, correspondiente a un período en el cual esta entidad de gobierno sufrió 4 cambios de presidencias ejecutivas (figura institucional líder, en buena teoría, de este tipo de instituciones autónomas de gobierno y que puede ser elegida por el Poder Ejecutivo de turno). Estos cambios deben sacarse a colación no tanto porque hayan significado transformaciones de fondo importantes para las acciones de política social analizadas, sino porque la inestabilidad en este cargo trajo consigo inestabilidad en la fisonomía de la organización de sus principales ejes, razón por la cual durante este cuatrienio algunos de los nombres de las principales acciones de políticas fueron cambiados o bien algunos problemas tratados en un eje programático reaparecieron en otro<sup>8</sup>.

A pesar de las variaciones superficiales anteriormente mencionadas, es posible utilizar como base la estructura programática del Plan anual operativo (PAO) del año 2003 para visualizar los proyectos sociales que tuvieron una mayor regularidad durante este lapso. Esto se explica en el cuadro 2.

Para efectos de los intereses de este análisis, el cuadro anterior permite entender la manera en que fueron expuestos formalmente en los PAO del IMAS su accionar. Sin embargo, lo verdaderamente importante para trabajar el objeto de estudio aquí propuesto fue el poder analizar la lógica argumentativa subyacente en el diseño de los programas citados y en donde las desventajas y riesgos identificados eran lo central.

De esta manera, y para efectos interpretativos, estos proyectos no fueron agrupados según sus programas originales de adscripción, sino según diferentes tipos de desventajas sociales a las cuales aludían las necesidades de las que se hablaba. El cuadro 3 da cuenta de esta reagrupación así como del nombre dado en este trabajo a cada uno de estos tipos.

Cuadro 2

PRINCIPALES PROYECTOS SOCIALES DEL IMAS PERÍODO 2002-2006  
SEGÚN SUS PROGRAMAS ASOCIADOS

Programa	Proyectos
Acciones familiares integradas	Servicios básicos Atención de emergencias Creciendo juntas Construyendo oportunidades Oportunidades para el desarrollo de la niñez y la adolescencia Acceso a la educación (también conocido como superémonos)
Desarrollo humano y local	Mejoramiento de la vivienda Infraestructura comunal Titulación Gestión alternativa de uso y desarrollo de inmuebles institucionales Infraestructura de proyectos de vivienda
Economía solidaria	Ideas productivas Oportunidades de capacitación
Solidaridad y alianzas estratégicas	Fortalecimiento a servicios de bienestar social

Fuente: elaboración propia con base en IMAS 2002, 2003, 2004, y 2005.

Cuadro 3

PRINCIPALES PROYECTOS SOCIALES DEL IMAS PERÍODO 2002-2006  
SEGÚN DESVENTAJAS SOCIALES IDENTIFICADAS

Tipo de desventaja	Proyectos
Asentamientos humanos	Mejoramiento de la vivienda Infraestructura comunal Titulación Gestión alternativa de uso y desarrollo de inmuebles institucionales Infraestructura de proyectos de vivienda
Situaciones críticas de privación	Atención de emergencias Servicios básicos Fortalecimiento a servicios de bienestar
Infancia y adolescencia	Oportunidades para el desarrollo de la niñez y la adolescencia Acceso a la educación (también conocido como Superémonos)
Género	Creciendo juntas Construyendo oportunidades
Empleo	Ideas productivas Oportunidades de capacitación

Fuente: elaboración propia con base en IMAS 2002, 2003, 2004, y 2005

Luego de reagrupar a estos proyectos según el tipo de desventaja que les caracterizaba fue realizada una catalogación posterior de dos grandes grupos de valoraciones acerca de la desigualdad, las cuales hacen referencia a formas de riesgo asociadas a problemas en cuanto a *subsistencia* o problemas en cuanto a *capital humano*.

En un diseño de política social antipobreza como el del IMAS, la identificación de estas formas de riesgo se puede realizar mediante el estudio de los cambios concretos que se esperan producir en la población a partir de una determinada distribución de recursos: cuando lo que se trata de alterar es el acceso y consumo de ciertos beneficios específicos que requiere la persona pobre para sobrevivir (alimentación, pago de servicios públicos, etc.), lo que se ha identificado es la primera forma de riesgos, mientras que cuando lo que trata de alterarse por medio de las acciones de política son las identidades y prácticas habituales adjudicadas a estas mujeres y hombres (ora porque se las considera indebidas para el adecuado funcionamiento de la comunidad, ora porque se busque llevar a cabo una acción afirmativa que busque incidir en relaciones de dominación o subordinación fundadas en el género, la nacionalidad o la religión entre otras), estaríamos en presencia de la identificación de la segunda forma de riesgos (Fraser, 2001: 2).

Siguiendo la figura 1 (página 144) se tendría que las desventajas señaladas para cada uno de los programas sociales constituirían los datos sobre los cuales se montan las estructuras argumentativas de este diseño de política social, mientras que los riesgos serían los elementos que justificarían sus lógicas redistributivas y coadyuvarían finalmente a concluir su pertinencia. En su exposición básica dichas estructuras tendrían la forma que dibuja la figura 2.

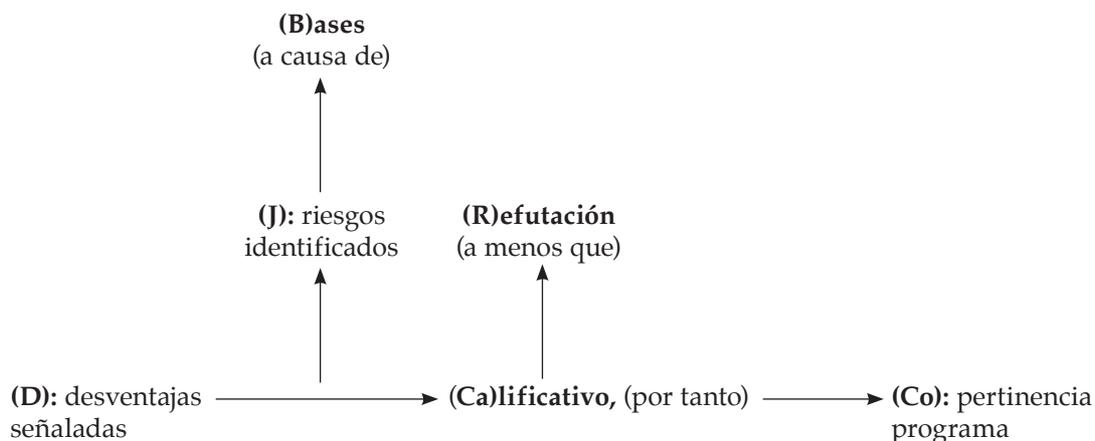


Figura 2. Estructura básica de los argumentos de política social antipobreza

Como se verá en seguida, cada una de las próximas dos secciones de este artículo se han dedicado a la exposición de estas estructuras argumentativas modeladas en los proyectos sociales del IMAS, agrupadas según los dos grandes espacios de valoración de desigualdades que aludía cada forma de riesgo identificada.

#### 4. Lograr la igualdad en la pobreza (riesgos en cuanto a subsistencia)

Uno de los principales espacios de valoración de desigualdades injustas modelado en el diseño de los programas sociales del IMAS, engloba a todas aquellas necesidades insatisfechas que generan condiciones de riesgo que no les permiten a las poblaciones pobres asegurarse estados mínimos de sobrevivencia. Aquí se pueden distinguir tres categorías de desventajas: aquellas asociadas al tema de los *asentamientos humanos*, aquellas que traen a colación situaciones de vida o muerte, *situaciones críticas de privación* de algún tipo de bien o servicio, así como un tipo de problema específico de los dos identificados en el tema de *infancia y adolescencia* (referido a necesidades básicas en la etapa de crianza).

Ante tales desventajas la respuesta dada en estos programas sociales fue la de redistribuir bienes y servicios básicos para el caso de la primera, mientras que en la segunda y tercera lo que se siguió fue una lógica compensatoria y de atención inmediata a las situaciones de privación y de necesidades básicas de niñas y niños (hasta los 6 o 7 años). En este sentido, se puede englobar en un espacio de valoración a estas categorías de desventajas, en tanto lo que se busca es asegurarle a la persona pobre estar protegida de riesgos en cuanto a *subsistencia*. A continuación son descritas con mayor grado de detalle estas categorizaciones.

Con respecto a las desventajas relacionadas al tema de los asentamientos humanos fueron catalogadas las siguientes situaciones, a saber, habitar una casa con mala o deficiente infraestructura, habitar en comunidades con una carente provisión de servicios básicos (acueductos y alcantarillado, así como alumbrado público en primera instancia) y sin obras de infraestructura comunal y, por último, no contar con derechos de propiedad sobre los terrenos en los cuales se ubican sus viviendas (esto sobre todo en el caso de aquellas tierras en propiedad del mismo IMAS).

Para paliar estas desventajas el IMAS se valió de proyectos como *Mejoramiento de la vivienda*, en cuyo marco se redistribuyeron a familias subsidios económicos para la reparación, acondicionamiento o ampliación de las casas de habitación. Asimismo con *Infraestructura comunal* se promovió la entrega a grupos comunales subsidios económicos y apoyo técnico para la construcción de obras de infraestructura de disfrute público. Finalmente, a proyectos como *Titulación, Gestión alternativa de uso y desarrollo de inmuebles institucionales*, e *Infraestructura de proyectos de vivienda*, se encargó la tarea de otorgar títulos de propiedad a beneficiarios de proyectos de vivienda realizados en terrenos del IMAS, además de analizar si en determinados inmuebles propiedad del IMAS podría darse el visto bueno para iniciar nuevos desarrollos habitacionales (necesitando aquí llevar a cabo una serie de estudios técnicos sobre suelos, niveles freáticos o la contratación de planos de catastro generales, entre otros). En todas estas acciones, además, se dio prioridad a sectores geográficos con bajos índices de desarrollo social o las denominadas comunidades marginales.

En suma, los argumentos básicos que se construyeron como parte de esta categorización sobre desventajas quedarían enunciados de la siguiente manera:



Figura 3. Desigualdad y Asentamientos humanos

Ahora bien, en cuanto a la categorización sobre desventajas relativas a la privación crítica de algún tipo de bien o servicio fueron catalogadas las siguientes situaciones: a) la imposibilidad de las familias de satisfacer un consumo mínimo diario de alimentos, disponer de enseres para el hogar y de vestuario, o pagar servicios básicos; b) la incapacidad de familias o comunidades pobres de hacerle frente a emergencias debidas a desastres desencadenados por causas naturales o humanas; y c) el tener que afrontar situaciones de abandono (indigencia), o el no poder brindarle atenciones a especiales a determinados miembros de la familia que así lo requirieran (se piensa aquí sobre todo en la persona adulta mayor, las poblaciones discapacitadas, fármaco dependientes, o quienes tuvieran enfermedades de tipo terminal, por ejemplo).

Con miras a la atención de dichas desventajas el IMAS recurrió a proyectos como *Servicios Básicos* o el de *Atención de Emergencias*, cuya tarea redistributiva consistía en asignar a las familias subsidios económicos para la adquisición de diversos tipos de bienes y servicios (ayuda de carácter temporal en el caso de la atención de emergencias). También se incluye aquí el proyecto *Fortalecimiento a Servicios de Bienestar*, mediante el cual se apoyaba a aquellas Organizaciones de Bienestar Social (OBS) sin fines de lucro que contribuían a proteger a quien viviera situaciones de abandono o requiriera de atenciones especiales, ya fuera cubriendo sus gastos de atención (como la compra de ropa, transporte, alimentos, artículos de aseo personal o medicamentos, por ejemplo) o su inversión en equipamiento y mejoramiento de los espacios físicos en donde prestaban sus servicios.

Los argumentos básicos que subyacen a la identificación de este tipo de desventajas, quedarían enunciados tal y como se expone de seguido:

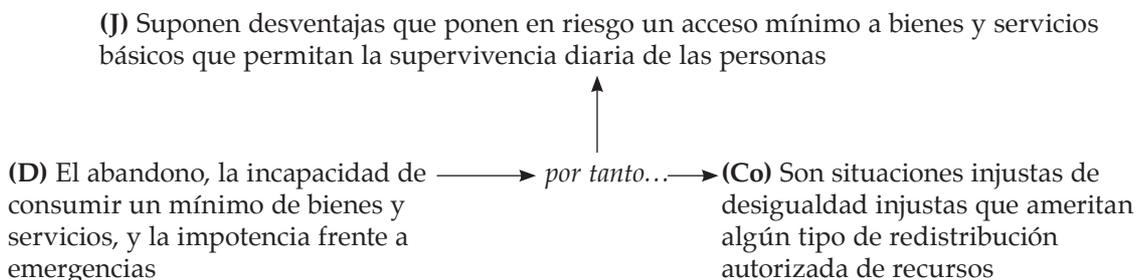


Figura 4. Desigualdad y Privación crítica de bienes o servicios

Por último, la desventaja distinguida en cuanto a la temática de Infancia y adolescencia que se ubica en este espacio de valoración (como se verá en seguida en el siguiente otro espacio se ubica otro tipo de desventaja de esta temática) hizo referencia concreta a la insatisfacción en la atención de necesidades básicas en los primeros años de la crianza de niñas y niños (alimentación, educación, protección y salud).

Ante esto, el accionar del Imas se concentró en el desarrollo del proyecto denominado Oportunidades para el desarrollo de la niñez y la adolescencia, en donde se propuso destinar a las familias subsidios económicos para el pago de cuotas de entidades públicas o privadas que atendieran necesidades básicas de niñas y niños menores de siete años, recursos financieros y de apoyo técnico a Hogares Comunitarios, Centros Infantiles de Atención Integral (Cen-Cinai), así como a instituciones de bienestar social sin fines de lucro como albergues o comedores.

Las estructuras argumentativas construidas en esta categorización sobre desventajas de la población pobre quedarían enunciadas de la siguiente manera:

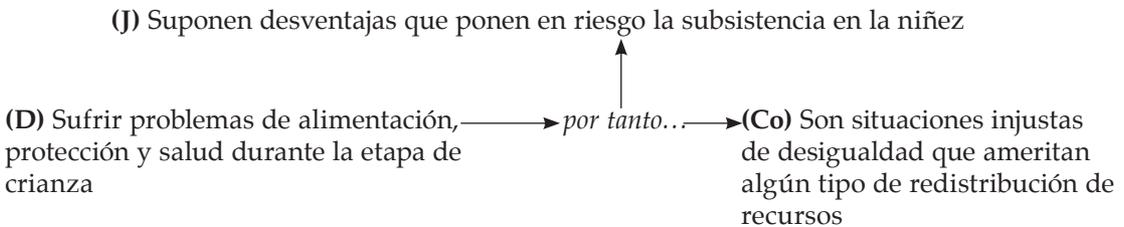


Figura 5. Desigualdad e Infancia y adolescencia

Hasta el momento se ha pasado revista a aquel tipo de desventajas que comparten la característica de que tienen en el centro de sus preocupaciones, a pesar de sus posibles variaciones, una preocupación expresa por el problema de la insatisfacción en cuanto al consumo o acceso a determinados bienes y servicios, sin los cuales la subsistencia de cualquier persona estaría en serios problemas. A continuación, falta hablar de otra serie de desventajas que, sin dejar de preocuparse por este punto, enfatizan otro tipo de riesgos asociados a la desigualdad.

## 5. Lograr la igualdad en la pobreza (riesgos en cuanto a carencias en capital humano)

El segundo de los espacios de valoración de desigualdades relevante en el modelado del diseño de los programas sociales del IMAS, abarca a todo el conjunto de proyectos con los cuales se buscaba mejorar (en buena teoría) las destrezas y habilidades que necesitan las poblaciones pobres para mejorar su calidad de vida. Aquí pueden distinguirse tres categorías más de desventajas: las asociadas a los temas de *Infancia y adolescencia*, *Género y Empleo*. En el caso de Infancia y adolescencia, la desventaja correspondiente a este espacio de valoración hizo referencia al tema de la escolaridad de esta población.

Más allá de tratar de crear condiciones de igualdad en cuanto a subsistencia, en este espacio de valoración se sigue una lógica redistributiva orientada al desarrollo de acciones de política social en salud y educación. Se trata, pues, de asegurarle a las poblaciones una protección frente a riesgos asociados a carencias en lo que comúnmente se ha denominado *capital humano*, por parte de organismos internacionales o en las mismas agendas de política pública domésticas en la región latinoamericana. Al igual que en la sección anterior, a continuación se describen con mayor grado de detalle estas categorizaciones.

Entre las desventajas que fueron distinguidas en relación a la temática de Infancia y adolescencia en estos proyectos de reducción de la pobreza, se cuenta, básicamente, la incapacidad por parte de las familias de mantener a sus educandos en edad escolar en el sistema educativo.

La estrategia de abordaje realizada por el IMAS ante esta situación fue llevada a cabo por medio mediante un proyecto, *Acceso a la Educación*, destinado a la atención del tipo de demandas elementales que implica para una familia el tener hijas e hijos en edad escolar, por lo cual se brindó un subsidio económico a manera de ayuda (eso sí, excluyendo a quienes eran sujetos de cobertura por parte del Fondo Nacional de Becas).

Las estructuras argumentativas construidas en esta categorización sobre desventajas de la población pobre quedarían enunciadas de la siguiente manera:

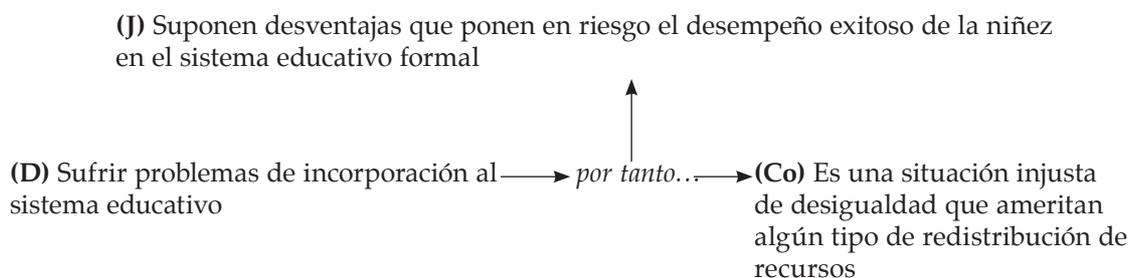


Figura 6. Desigualdad e Infancia y adolescencia

Las desventajas asociadas al tema de Género estuvieron relacionadas con las mujeres pobres, en especial las jefas de hogar, adolescentes embarazadas y madres jóvenes. Aquí se identificaron básicamente dos tipos de condiciones: a) la denominada feminización de la pobreza en relación a la jefatura de hogar; así como, b) el embarazo adolescente y la maternidad en jóvenes.

Entre las acciones de política social que el IMAS implementó para aminorar estas desventajas se incluyeron los proyectos *Creciendo Juntas*, por medio del cual se otorgaron subsidios económicos y apoyo técnico para la realización de: procesos de capacitación educativos y técnico-laborales que posibilitaran la inserción a actividades productivas o bien a creación de proyectos productivos e incentivos económicos para fomentar la participación en estas capacitaciones y talleres. Igualmente, con el proyecto *Construyendo Oportunidades* se distribuyeron subsidios económicos y apoyo técnico

para la realización de capacitaciones (en salud reproductiva, derechos de adolescentes, orientación vocacional y laboral, así como derechos humanos) e incentivos económicos para fomentar la participación en estas capacitaciones.

Los argumentos subyacentes en esta categorización de desventajas relativas al género serían:

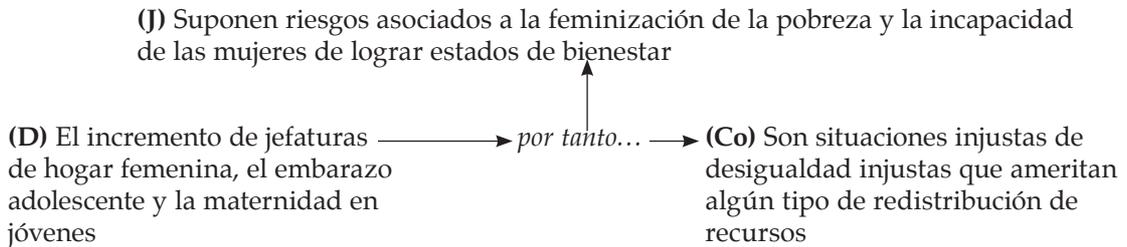


Figura 7. Desigualdad y Género

Por último tenemos las desventajas relativas al tema de Empleo. Se distinguieron dos tipos de desventajas relacionadas con la capacidad de la persona pobre de poder iniciar proyectos productivos (microempresas o emprendimientos, como quiera llamárseles), a saber, carecer de recursos económicos y de conocimientos adecuados para echarles a andar.

El conjunto de proyectos que impulsó el IMAS con miras a solucionar estas desventajas fueron *Ideas productivas* y *Oportunidades de capacitación*, ambos dirigidos a jefes y jefas de hogares de las familias pobres. Los objetivos centrales del primero fueron los de otorgar recursos financieros de tipo reembolsable y de tipo no reembolsable (dependiendo de cada caso) así como otros servicios de apoyo. Se dio financiamiento al desarrollo tanto de la producción individual como grupal (en cuyo caso se buscó canalizar la ayuda mediante fondos locales de solidaridad afincados en las comunidades pobres, dando capital semilla para dichos fondos). En cuanto al segundo de los proyectos, el objetivo era el de permitirle a las personas llevar a cabo diversos tipos de capacitaciones. Para ello se financiaron las siguientes acciones: a) incentivos económicos por capacitación-práctica complementario (subsidios hasta por 3 meses para cubrir necesidades básicas de familiares de participantes en capacitaciones con opciones de contrato); b) capacitaciones para el desarrollo de habilidades empresariales (subsidios hasta por 6 meses para cubrir necesidades familiares y costos de capacitación) y c) incentivos de Capacitación Fondos Locales de Solidaridad (cubrir costos que tienen las comunidades en cuanto al manejo y administración de fondos).

Las estructuras argumentativas características de este tipo de categorización acerca de las desventajas de la persona pobre se ilustran de la siguiente manera:



Figura 8. Desigualdad y Empleo

Con estos tres tipos de desventajas sobre Infancia y adolescencia, Género y Empleo, asociadas en este diseño de política social antipobreza al logro de mecanismos de protección frente a riesgos que ocurren por carencias en cuanto a capital humano, se complementa al otro tipo de desventajas descritas en la sección anterior. En conjunto, constituyen formas de desigualdad que fueron concebidas (excluyendo así con este modelado a otras posibles formas), como aquellas a las cuales merece prestárseles una mayor atención por parte de las acciones del IMAS. Como será analizado en la siguiente parte de este artículo, la misma justificación que se da para haberlas adoptado como desventajas sociales legítimas en estos programas sociales, también las vincula a su vez con distintos espacios institucionales dentro del régimen de bienestar (comunidad, Estado, familia o mercado), en los cuales deberán ser atendidas y eventualmente resueltas con base en los recursos que se propone redistribuir.

## 6. Trazando los límites del compromiso institucional hacia la persona pobre

En el caso de los proyectos que buscaron lograr desarrollar estrategias de protección en cuanto a riesgos de subsistencia, su colocación en el espacio institucional del régimen de bienestar sería la que detalla el cuadro 4.

Como puede notarse, una de las características esenciales en la delimitación de compromisos hecha en este diseño de política social antipobreza es el haber asumido para la mayoría de proyectos diseñados al ámbito público como el responsable en el desarrollo de estrategias de protección. En este sentido, la totalidad de acciones dirigidas a crear algún tipo de protección relacionada a subsistencia se ubicaron en dicho ámbito, estableciéndose así por medio de ellos un vínculo directo entre el Estado y los beneficiarios y, sobre todo, formas de organización individualizadas. Sobre este último punto las excepciones fueron los proyectos de Infraestructura comunal, lo cual se explica por su objetivo expreso de brindar un tipo de beneficio de uso público (obras de infraestructura), así como el proyecto *Fortalecimiento a Servicios de Bienestar* que tuvo como mandato el impulsar las acciones de organizaciones de ayuda que toman vida precisamente en el espacio comunitario.

Asimismo, en todos los proyectos promovidos las principales metas fueron, en primera instancia, reconfigurar competencias mercantiles de la persona pobre mediante la transferencia temporal de subsidios económicos que le devolvieran una capacidad de consumo mínima de bienes (alimentos o vestuario por ejemplo), y, en segundo término, la reconfiguración de sus competencias familiares básicas de

Cuadro 4

ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN EN CUANTO A SUBSISTENCIA  
SEGÚN ESPACIO INSTITUCIONAL

Ámbito de responsabilidad	Formas de organización requerida	
	<i>Colectiva</i>	<i>Individualista</i>
<i>Pública</i>	<i>Infraestructura comunal</i>	<i>Mejoramiento de la vivienda Titulación</i>
	<i>Fortalecimiento a Servicios de Bienestar</i>	<i>Gestión alternativa de uso y desarrollo de inmuebles institucionales Infraestructura de proyectos de vivienda  Servicios Básicos Atención de Emergencias  Oportunidades para el desarrollo de la niñez y la adolescencia</i>
<i>Privada</i>	<i>Ningún proyecto</i>	<i>Ningún proyecto</i>

Fuente: elaboración propia

protección y cuidado, ya fuera mediante soluciones de vivienda, la cobertura de necesidades básicas de la población infantil, o bien apoyando labores de cuidado específicas de las familias pobres (que en el caso de la atención de abandono se traducirían literalmente en la recreación de estos espacios familiares).

Ahora bien, cuando se analiza desde esta perspectiva a los proyectos que buscaron lograr crear estrategias de protección de riesgos asociados al capital humano, la asignación de compromisos en el espacio institucional del régimen de bienestar queda trazada en el cuadro 5.

A diferencia de los compromisos institucionales relativos a riesgos de subsistencia, los proyectos que se ofrecieron en este modelado de política social antipobreza para atender esta otra forma de riesgos fueron circunscritos a un ámbito de responsabilidad privado. Para el caso del tema de Infancia y adolescencia, la desventaja correspondiente a este cuadro reclamó un tipo de organización colectiva para que surtiera éxito. Con el proyecto Acceso a la Educación se esperó de las familias que pudieran reconfigurar sus competencias en cuanto a labores de cuidado gracias al tipo de ayudas brindadas, comprometiéndose así implícitamente a mantener a sus hijas e hijos en el sistema educativo<sup>9</sup>. La transición que se da en lo concerniente a atención de la niñez en general, del aseguramiento mínimo en cuanto a subsistencia al debate sobre capital humano, tiene su razón de ser en virtud de generar una ruptura con el denominado ciclo intergeneracional de la pobreza. En esta tarea, también se incluyeron prácticas de

Cuadro 5

ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN EN CUANTO A CAPITAL HUMANO  
SEGÚN ESPACIO INSTITUCIONAL

Ámbito de responsabilidad	Formas de organización requerida	
	<i>Colectiva</i>	<i>Individualista</i>
<i>Pública</i>	<i>Ningún proyecto</i>	<i>Ningún proyecto</i>
<i>Privada</i>	<i>Acceso a la Educación</i>	<i>Construyendo Oportunidades</i>
	<i>Creciendo Juntas</i>	<i>Ideas productivas</i> <i>Oportunidades de capacitación</i>

Fuente: elaboración propia

reconfiguración de competencias mercantiles que les devolvieron temporalmente a las familias la capacidad de tener recursos para costear el acceso de sus hijas e hijos a los sistemas de educación pública formal del país.

Ubicados en el tercer y cuarto cuadrante están los proyectos que dirigieron su atención a las desventajas relacionadas al tema de Género, razón por la cual en ellos se asumió como ámbito de responsabilidad privado en la generación de protecciones relativas al capital humano y se recurrió a formas de organización colectiva para el caso de Creciendo Juntas y privada para el caso de Construyendo oportunidades. En este sentido lo que se esperaba era que las mujeres, al ir a eso que en estos proyectos llaman capacitaciones integrales, pudieran retornar con su nueva conciencia de género a sus familias, al tiempo que se las estaría preparando para encontrar trabajos remunerados (nótese aquí el sesgo individualista, como si dependiera sólo de la mujer que recibió la capacitación el alcanzar cambios en las dinámicas de dominación masculina que puedan imperar en sus hogares o en los mercados laborales). De esta manera, en buena teoría tendría lugar una reconfiguración en cuanto a competencias familiares que partieran precisamente de la corrección de identidades de género y prácticas sexuales, al mismo tiempo que se estaría fomentando una reconfiguración en cuanto a competencias mercantiles mediante la provisión de renovados conocimientos técnico-laborales (en ambos casos la solución a este tipo de desventajas sociales termina asociándose en mayor medida como parte de una responsabilidad moral personal, en una dimensión femenina).

Por último, las acciones de atención a las desventajas sobre el tema de Empleo se ubicaron en el cuarto de los cuadrantes. Por ello el logro de la igualación de oportunidades en este caso fue delimitado a un ámbito de responsabilidad privado y a un ámbito de organización individual, promocionando una reconfiguración de prácticas

mercantiles de la persona pobre que le permitiera, en virtud de su esfuerzo individual, insertarse en mercados de trabajo remunerado, previo fomento de sus capacidades productivas y demás. Aquí, la lógica de los programas sociales del IMAS por lo tanto está diseñada para alentar este compromiso moral personal, potenciando la formación de individuos productivos-competitivos que sean capaces de buscar sus propias fuentes de ingreso. Desde esta perspectiva individualista, lo que haría falta es que los agentes sociales sepan aprovechar mejor sus destrezas y habilidades.

## 7. Conclusiones

Al iniciarse el presente milenio no hay nada aún que pueda demostrarnos que importantes fracturas sociales derivadas de dinámicas estructurales de concentración de ingresos y de procesos colaterales de exclusión social (como el no tener acceso a una pensión, por ejemplo), se encuentren en un franco proceso de retroceso. Las desigualdades y la pobreza como fue dicho al inicio, continúan siendo lastres característicos del estilo de desarrollo adoptado por la sociedad costarricense en los últimos tiempos, y, ante este hecho, se requiere una institucionalidad estatal capaz de idear estrategias de protección por medio de las cuales darle alguna esperanza a quienes ya la han perdido o están a punto de hacerlo.

Nuestra época reclama el diseño de políticas sociales antipobreza en virtud de las cuales puedan desarrollarse instrumentos o productos concretos que coadyuven, realmente, a que muchos sectores poblacionales puedan cambiar sus condiciones de vida. Por ello, la discusión debe ponerse a la altura del mundo de perdedores que ha dado lugar esta sociedad costarricense y cuestionarse seriamente acerca de la razón misma de ser de dichas políticas.

En el caso de los programas promovidos por el IMAS para el lapso 2002-2006, ¿qué puede concluirse al respecto?, ¿cuáles son las apuestas igualitaristas que se encuentran reflejadas en sus lógicas de distribución de recursos y de asignación de compromisos institucionales?, ¿en cuáles tipos de argumentaciones descansan estas decisiones?

Cuando se analiza el diseño de estos programas sociales desde el punto de vista de la justicia social, se tienen dos tipos de apuestas igualitaristas. La primera de ellas tiene que ver con el acceso general que debería tener la persona pobre a una serie de recursos elementales para el logro de su bienestar, sin los cuales la capacidad misma que tiene cualquier ser humano de seguir con vida queda realmente en entredicho.

Se abarcan en este punto una serie de desventajas asociadas principalmente a necesidades surgidas de carencias en materia de asentamientos humanos (cubriendo todo lo relacionado con vivienda), necesidades enraizadas en situaciones críticas de privación de bienes o servicios para la población adulta y necesidades básicas en la etapa de crianza en la niñez. Influida por argumentaciones del tipo liberal-igualitarista, el ideal de esta primera apuesta sería el de servir como un medio para emparejar el campo de juego que ha sido desnivelado previamente por formas de riesgos relativas a la subsistencia, para que luego cada quién pueda desarrollar (en buena teoría) sus planes de vida según le plazca.

Sobre la base de esta lógica de redistribución de recursos se yergue, a su vez, una lógica de asignación de compromisos institucionales que recae, sobre todo, en un ámbito de responsabilidad pública. Se percibe, por tanto, en esta estrategia de política social, a través del tipo de organización promovida, un tipo de contractualidad basada en mayor grado en el cobro de derechos sociales al Estado por parte de la población beneficiaria (como si estos fueran derechos de giro), constituyéndose así este espacio en el eje central de esta estrategia de protección de riesgos. Dentro de este mismo esquema el papel secundario recae sobre la comunidad.

Por otra parte, la segunda apuesta igualitarista que sobresale en este diseño de política social tiene que ver con el acceso general que debería tener esta población a una serie de recursos que le permitan precisamente poder escoger algún camino a seguir. Se abarcan en este punto otra serie de desventajas asociadas a necesidades insatisfechas en temas como los de infancia y adolescencia (con un énfasis que fue desplazándose de aspectos nutricionales al tema de educación), género (entrado en el embarazo y maternidad en jóvenes) y empleo.

A diferencia de la apuesta anterior no sólo bastaba con nivelar campos de juego ni cambiar situaciones de subsistencia material, sino que debían ponerse en marcha acciones correctivas respecto de modos de ser y prácticas negativas diferencialmente asociadas a hombres y a mujeres pobres. Al ubicarse así en un ámbito de valoración moral de corte personalista se legitimó en estas estrategias de protección de riesgos en capital humano, no el que todo el mundo llegara finalmente obtener un mismo nivel de bienestar, sino únicamente el ofertar un repertorio básico de oportunidades efectivas que (de nuevo, en buena teoría) podrían y deberían ser aprovechadas por la gente... lo que pasara de aquí en adelante sería producto de la iniciativa y la talla de los sueños de cada quien. Por ello, sobre la base de esta lógica de redistribución de recursos se legitimó una lógica de asignación de compromisos institucionales posicionada en un ámbito de responsabilidad más bien privado, en donde se asignó un compromiso mayor a los mercados laborales y al espacio familiar.

En suma este tipo de lógica de redistribución de recursos y compromisos está diseñada para atender en un primer momento, y con gran presencia del espacio estatal, una serie de desventajas derivadas de privaciones que ponen en riesgo la subsistencia misma de la persona pobre. Luego de cumplido este objetivo, lo que sigue es tratar de elevar su bienestar modificando desventajas relativas a funciones colectivas y deberes morales asignados a los hombres y a las mujeres pobres.

## 8. **Discusión**

Para dejar abierta la discusión de este artículo en sus últimas palabras de cierre, se hace necesario añadir un par de reflexiones suscitadas a partir de las conclusiones a las cuales se ha llegado en este trabajo de investigación: ¿con qué intensidad y por cuánto tiempo es factible comprometer al espacio institucional estatal con la tarea de garantizar un piso básico de igualdad social a la persona pobre, cuando muchas instituciones del sector de asistencia y promoción social, como el mismo IMAS, o han contado con un débil respaldo financiero y de gestión, o han sido asumidas como

plataformas para hacer politiquería por parte de los gobierno de turno?, ¿es realista comprometer a los mercados y espacios familiares con la tarea de garantizar una igualación en capital humano a la persona pobre a punta de capacitaciones y talleres, cuando la misma dinámica de estructuración de los mercados laborales es realmente excluyente para muchos sectores poblacionales (no sólo para los oficialmente catalogados como pobres) y cuando en las familias aún imperan anquilosadas desigualdades de género?

## Notas

1. Coeficiente en el cual los valores próximos a 1.00 implican mayor desigualdad (siendo aquí el valor 0 equivalente a igualdad). Para este caso, Sauma estima el coeficiente a partir de datos de encuestas de hogares.
2. Esta forma de entender la pobreza se basa primordialmente en la utilización de parámetros como las líneas de pobreza, estimadas a partir del costo de canastas básicas de alimentos. Pobre básicamente sería aquella persona cuyo ingreso sea inferior al valor calculado para las citadas líneas. Para una explicación sobre esta perspectiva sobre la pobreza y otras propuestas alternativas, véase Ruggeri y otros (2003).
3. Sector que junto a los de Educación, Salud y Seguridad Social, constituirían los grandes ámbitos de desarrollo de las políticas sociales costarricenses.
4. Junto con el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), el IMAS constituye el principal legado de política social en cuanto a la atención de la pobreza que dejó el primer quinquenio de la década de los años setenta.
5. Instrumento de carácter censal de la población pobre desarrollado en coordinación con el IMAS durante el gobierno de Rodríguez (1998-2002), cuyos principales indicadores se basaron en mediciones de ingresos y pocas necesidades básicas (al estar sustentada metodológicamente en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1997, forma parte de instrumentos de medición de la pobreza herederos de la perspectiva del bienestar económico). Véase IMAS (2001).
6. Extractos de esta propuesta analítica también fueron presentados en López-Ruiz (2007).
7. El autor principal de esta corriente de pensamiento ha sido el sociólogo escandinavo Gøsta Esping-Andersen (1990, 2001). Para una introducción al tema véase Myles y Quadagno (2002).
8. A pesar de estos cambios en las presidencias ejecutivas, en realidad los mandos medios y administrativos de la institución se mantuvieron. Esto explica en parte el que no acontecieran cambios de fondo en ese lapso, ya fuera en cuanto a ideas, instrumentos o productos de política social.
9. Se dice aquí, implícitamente porque en este plan de reducción de la pobreza no se había formalizado totalmente el compromiso familiar en lo concerniente a mantener a sus niñas y niños en la escuela. Esto se concretaría finalmente en la siguiente administración de gobierno con el programa denominado Avancemos.

## Referencias bibliográficas

- Dieterlen, Paulette. 2003. *La Pobreza: Un Estudio Filosófico*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Dunn, William. 1993. "Policy Reforms as Arguments", en *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, editado por Frank Fischer y John Forester. Durham, Duke University Press.
- Elster, Jon. 1997 (1995). "El Estudio Empírico de la Justicia", en *Pluralismo, Justicia e Igualdad*, editado por David Miller. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey, Princeton University Press.
- 2000 (1999). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Estado de la Nación. 2004. *Décimo informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy. 2001. "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition and Participation." En *Working Papers*. Heinrich - Böll-Stiftung; Wissensgesellschaft. ([www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/social\\_justice.pdf](http://www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/social_justice.pdf))
- IMAS. 2001. *Informe Final del Estado de la Pobreza en Costa Rica Según Datos del SIPO. Período Noviembre 1998 - Febrero 2001*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social-Universidad de Costa Rica.
- 2002. *Plan Anual Operativo 2003*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- 2003. *Plan Anual Operativo 2004*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- 2004. *Plan Anual Operativo 2005*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- 2005. *Plan Anual Operativo 2006*. San José: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- López-Ruiz, Mauricio. (2007). "Políticas de interpretación, validación y legitimación de la atención a la pobreza en el régimen de bienestar social costarricense:

sobre el discurso del IMAS (1994-2002)", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VI(1).

Myles, John y Jill Quadagno. 2002. "Political Theories of the Welfare State", en *Social Service Review*, 76(1).

Presidencia de la República. 2002. *Plan Vida Nueva*. San José: Gobierno de la República, Administración 2002-2006.

Roberts, Bryan. 1998. "Ciudadanía y Política Social en Latinoamérica", en *Centroamérica en Reestructuración. Ciudadanía y Política Social*, editado por Bryan Roberts. San José: FLACSO-SSRC.

Ruggeri, Caterina y otros. 2003. "Does It Matter That We Don't Agree on the Definitions of Poverty? A Comparison of Four Approaches." In *QEH Working Paper Series 107*. University of Oxford; Queen Elizabeth House (<http://www3.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qehwps/qehwps107.pdf>)

Sauma, Pablo. 2004. "Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica". *Ponencia presentada al Décimo informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.

Toulmin, Stephen. 1999 (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.