

VOCES NUEVAS

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)

Mauricio López-Ruiz¹

¿Cómo se define la pobreza como problema de política social? Si bien la pobreza ocupa un lugar de discusión permanente en las agendas políticas de la región latinoamericana, volver a esta pregunta resulta necesario en tanto en ellas parece haberse olvidado debatir acerca del condicionamiento que ejerce la forma en que en el contexto del desarrollo social se van conociendo y valorando determinados modos de vida y sus respectivos problemas. Esta omisión, que tiene sus raíces en la fragmentación y orientación empirista y tecnócrata que prima en el diseño de las políticas sociales, ha sido retomada en el presente artículo como su punto de partida por dos razones: porque la relevancia que tiene este asunto en nuestra región reclama de las ciencias sociales una revisión crítica de los encuadres que se han estado utilizando para comprender esta problemática, y porque cualquier buen análisis sobre la pobreza debería además aportar un conocimiento a propósito de la forma en que transferimos muchas de nuestras expectativas y temores comunes a la imagen que vamos formando sobre los hombres y las mujeres pobres.

1 Sociólogo, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, *e-mail*: lopezruizmm@gmail.com, lopezr@uwindsor.ca

Para avanzar en esta dirección, fue necesario aclarar inicialmente dos puntos elementales. Primero, que al estudiar las políticas sociales antipobreza desde la sociología se necesita trabajar desde el punto de vista de un *nosotras-os*. Como se verá más adelante, la noción de *regímenes de bienestar social* sirvió para este propósito, entendiéndolos básicamente como entramados de relaciones colectivas que le posibilitan o limitan a una persona el estar protegida de diversos riesgos que supone el vivir en sociedad, y cuya configuración depende de la articulación dada entre acciones del Estado, el mercado, la familia y la comunidad (Esping-Andersen, 1990 y 2000). Segundo, si lo que interesa es captar las lógicas de sentido de las prácticas constituyentes de los regímenes, como lo son las políticas sociales, se requiere ensayar un tipo de análisis discursivo que permita captar su dimensión reflexiva (es decir, que sepa dar cuenta de cómo determinadas ideas y conocimiento le, dan sentido a estas acciones).

De esta manera y apuntalando el análisis de política social por medio del encuadre que ofrece el estudio de los regímenes de bienestar, se explica en este artículo cómo la pobreza fue definida en términos de un problema de política pública en el caso costarricense. El examen que se hizo de los programas sociales diseñados por el Instituto Mixto de Ayuda Social en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (1994-1998) y el Plan de Solidaridad (1998-2002), permitió ilustrar la importancia que tuvo en esta definición la utilización de una argumentación central basada en la perspectiva del bienestar económico, el desarrollo de narraciones acerca de la desigualdad social y el ciclo de pobreza, y finalmente, la reconstrucción de ideales acerca de la igualación de oportunidades en subsistencia y capital humano. Lo que a continuación se expone constituye una síntesis de los resultados obtenidos del análisis discursivo de política social antipobreza que presentara quien escribe estas líneas. (López-Ruiz, 2005).

1. Breve ubicación histórica de la investigación

Las políticas sociales que fueron analizadas en esta investigación formaron parte de las acciones impulsadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el transcurso del desarrollo del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) y el Plan de Solidaridad (Ps), correspondientes a las administraciones de Figueres Olsen (1994-1998) y de Rodríguez Echeverría (1998-2002), respectivamente. Para entender la relevancia que

tuvieron en el régimen de bienestar social costarricense, conviene señalar un par de rasgos elementales del contexto histórico que las vio surgir.

En primer lugar, cabe mencionar que el papel realizado por el IMAS en materia de política social constituye parte del legado institucional que desde la década de los años setenta la sociedad costarricense logró llevar a cabo con respecto a la atención de la pobreza (junto a la fundación del Fondo de Asignaciones Familiares –FODESAF–, fondo de inversión social dirigido a financiar políticas sociales selectivo-focales)². Como agencia de gobierno, se ha constituido en rector legal del desarrollo de programas sociales dirigidos a las poblaciones del país que, según los parámetros de medición utilizados en una época determinada, sean consideradas las más pobres. Inicialmente, la función que cumplió dicha institución en este régimen de bienestar fue la de complementar la acción de las políticas sociales universales impulsadas hasta finales de la década de los años setenta, mientras que en la siguiente década se orientó a reducir el impacto negativo que tendría la crisis económica en la población y acompañar los procesos de reestructuración social que se empezaron a vivir en esos tiempos. En términos generales, ha coadyuvado al establecimiento de diversas acciones en apoyo de las competencias mercantiles y familiares de los hombres y las mujeres beneficiadas, tales como programas asistenciales que distribuyen subsidios económicos, programas sectoriales como los de vivienda, programas de apoyo a las capacidades productivas y de trabajo, o bien estrategias de organización comunitaria, entre otras.

En segundo lugar, durante el período que va del año 1994 a 2002 las diversas acciones desarrolladas por el IMAS fueron reformuladas en el marco de desarrollo del PNCP y el Ps, y precisamente esta redefinición constituye la materia de trabajo de la presente investigación. Estos planes antipobreza significaron en su momento una continuación de los procesos de modernización estatal que habían tenido lugar a lo largo de la década de los años ochenta, en el marco del período de estabilización y ajuste estructural, involucrando al sector de asistencia y promoción social en una segunda ola de reformas de política social, de la cual también eran partícipes los sectores de educación, salud y pensiones, y que pusieron de moda temas como los de la descentralización, la selectividad, y en general la necesidad de instituir enfoques flexibles de colaboración entre lo público y lo privado.

2 El IMAS se funda en 1971, mientras que el FODESAF en 1974.

Con la puesta en marcha del PNCP, y su posterior transfiguración en el Ps, se cumpliría en buena teoría la función de articular los programas universalistas (especialmente en educación y salud) con diversos programas selectivo-focales, dirigidos a las poblaciones pobres que hasta el momento habían sido desarrollados por otras instituciones estatales. En el marco de estos dos planes, y dado el carácter especializado del IMAS en cuanto a la atención de la pobreza, sus acciones cruzaron los diferentes grandes ejes programáticos diseñados en estos planes antipobreza, convirtiéndose con ello en una de sus piezas centrales. Ante este panorama de cambios anunciados en cuanto a productos e instrumentos de política social antipobreza, interesó analizar en el presente estudio si también sería posible hablar o no de *cambios en ideas*; es decir, de transformaciones significativas en la manera en que fue definida la pobreza como problema de política social.

2. Preparando el terreno analítico y metodológico del estudio

Como fue adelantado en la introducción de este artículo, si lo que desea es estudiar la lógica subyacente en la definición de la pobreza como un problema de política social, debe entenderse el régimen de bienestar en el cual tienen lugar estas prácticas desde su dimensión reflexiva. Apelar a esta dimensión, siguiendo a autores como Giddens (1995: 295; 2003: 24), implica afirmar: que a nivel individual, las personas son capaces de formarse un entendimiento acerca de lo que hacen y las razones de su hacer, y que a nivel colectivo, los entornos de acción que ellas van configurando a partir de sus interrelaciones dan lugar a procesos institucionales de generación y circulación de determinadas formas de conocimiento. En otras palabras, hablar de reflexividad conlleva aceptar que en todo régimen de bienestar las personas desarrollan maneras distintivas de darles sentido a sus prácticas, en virtud de un trabajo colectivo e histórico de construcción de distintos tipos de saber, y por ende, de distintas formas de interpretar y valorar su vida.

Derivando esta proposición hacia el análisis de la institucionalidad estatal, es posible suponer que dependiendo del tipo de régimen de bienestar en el cual se piense, será posible encontrar variaciones de significación en la forma de comprender los problemas que enfrentan las personas, así como las estrategias con las cuales se ha buscado solucionarlos. Por extensión, la forma en la cual las comunidades vinculadas al análisis y desarro-

llo de políticas sociales definen qué es un problema se encuentra signada por estos procesos de reflexividad. Como bien señala Stone (2002:156), la definición de los problemas de políticas son construcciones de sentido, no algo que simple y llanamente se “encuentra en el mundo, esperando por astutos analistas” que vengan a descubrirlos.

Partiendo de lo anterior, y con el fin de analizar la definición construida de la pobreza como problema de políticas en el discurso del IMAS en el contexto del PNCP y el Ps, se diferenciaron en este estudio tres dimensiones operativas:

1. *La interpretación de la pobreza como un hecho colectivo.* En este punto fueron examinadas las categorías utilizadas para distinguir a la población pobre, así como los factores causales asociados a este hecho. En el contexto de un régimen de bienestar, esta interpretación permite darle un sentido de pertinencia al criterio de elegibilidad (privaciones demostrables), por medio del cual se discrimina a las personas beneficiarias de las políticas.
2. *La estrategia de redistribución de recursos validada.* Aquí se examinaron los tipos de desventajas asociadas a la condición de pobreza, así como los cambios esperados en las personas beneficiarias. En el contexto de un régimen de bienestar, esta estrategia permite darle un sentido de justicia social al efecto estratificador (es decir, de redistribución de recursos) que deberían tener las políticas.
3. *La legitimación de compromisos institucionales hacia la pobreza.* El foco de análisis recayó en la designación de ámbitos de responsabilidad (público o privado) y formas de participación (individuales o colectivas) en cuanto a la atención de la pobreza. En el contexto de un régimen de bienestar, esos compromisos delimitan espacios institucionales ideales, en donde deberían mejorarse las condiciones de vida de la persona pobre (Estado, mercado, familia, o la comunidad).

En términos generales, estas tres dimensiones operativas permitieron allanar el camino para analizar tres procesos de reflexividad institucional involucrados en la definición de todo problema de políticas: *interpreta-*

ción de hechos colectivos, validación de estrategias redistributivas de recursos, y legitimación de compromisos institucionales. Partiendo de esta distinción, se desarrolló una estrategia de análisis del discurso del IMAS, que giró en torno al examen de los siguientes elementos: a) los órdenes discursivos que predominaron en la comprensión de los problemas afrontados por las poblaciones pobres; b) las principales narraciones (relatos) presentes en este discurso de política social antipobreza; c) las estructuras argumentativas que las fundamentaron; y d) los modos de objetivación de la persona pobre derivadas de dichas narraciones y argumentaciones (en donde se reconstruyen estados de normalidad/anormalidad, y se asignan posibilidades y limitaciones al accionar de la persona pobre).

La principal proposición metodológica de esta estrategia es que la imagen más adecuada para comprender estos procesos de reflexividad, no se encuentra en el campo de las ciencias naturales, sino en el de la abogacía. De esta analogía, primero se deriva que en la definición de un problema de políticas, el conocimiento debe entenderse en términos de datos o tipos de información tratados desde algún punto de vista, algún orden discursivo a partir del cual se han reconstruido juicios descriptivos y valorativos que permiten interpretar la realidad social, estableciéndose así un conjunto de evidencias verosímiles, capaces de ser sometidas a una defensa razonable. Al fin y al cabo, buena parte de estos conocimientos se asientan en “premisas plausibles, con puntos de vista contrastables y cambiantes, no con principios indiscutibles o hechos duros” (Majone, 1989: 6).

Segundo, se obtiene también que en el establecimiento de las soluciones a un problema de políticas los conocimientos no constituyen meros insumos neutrales provenientes de la rigurosidad del análisis científico, listos para ser evaluados y seleccionados, siguiendo criterios de elección racional. Ante un hecho que previamente ha sido interpretado en términos de un problema colectivo, tanto la validación de estrategias de redistribución de recursos como la legitimación de compromisos institucionales, se encuentran condicionadas por factores, como la hegemonía que poseen ciertos tipos de saber en el decurso de la historia humana, las relaciones de poder en las cuales se halla inmerso ese predominio, o por la capacidad que tengan los agentes sociales de disuadir y reclamar ante otros que sus puntos de vista son los mejores. Retomando algunas ideas de Dazinger (1995: 436) referidas al trabajo del filósofo Thomas Kuhn, muchas veces el “motor” de la generación y circulación de conocimientos (y por ende de su posterior utilización en soluciones de políticas) “no es ni la verificación

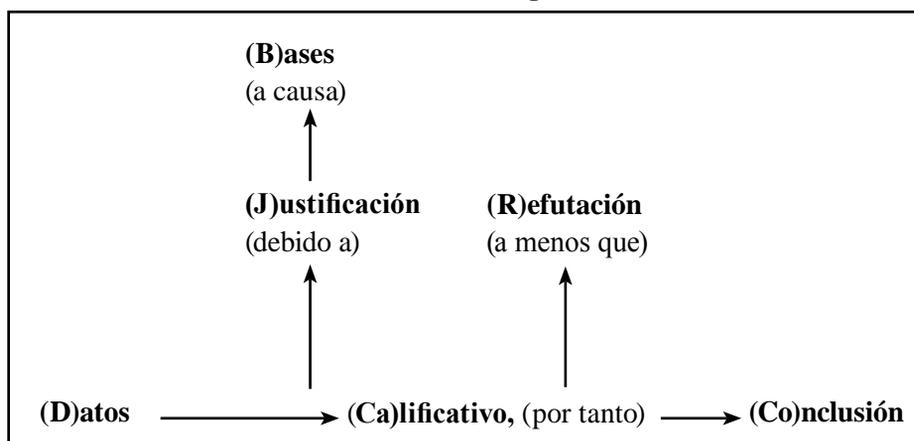
ni la falsificación, sino la persuasión.” En suma la contribución que uno esperaría de un método de análisis discursivo sería el iluminar las bases cognitivas y valorativas subyacentes en la definición de los problemas de políticas. En la estrategia de análisis discursivo que propuse, dichas bases se entienden en términos de narraciones y argumentos, asumiendo así que el discurso de políticas puede ser analizado como un discurso narrativo y argumentado, como se explica de seguido.

El discurso de políticas puede analizarse desde un punto de vista narrativo porque las definiciones de sus problemas y soluciones están condicionadas por razonamientos basados en “analogías y metáforas”, que permiten “representar” el mundo circundante mediante comparaciones tácitas con diverso tipo de imágenes, como, por ejemplo, cuando al explicar la pobreza se habla de *ciclos*, o bien cuando se propone llevar a cabo *guerras* contra la miseria (Stone; 2002: 9). En este sentido, una de las principales funciones de las narraciones o relatos es la reconstrucción de transiciones temporales entre estados de cosas, tramas que, en el decir de Kaplan (1993: 171), tienen “un principio, un desarrollo y un final”, a partir del cual es posible imaginar procesos de cambio social derivados de las acciones de políticas. Sumado al ordenamiento temporal que traen consigo, las narraciones aminoran los vacíos analíticos y concilian las posibles ambigüedades valorativas que surgen al debatir sobre los tipos de dificultades que enfrentan las sociedades en un momento dado de su historia. Para Hajer (1995: 63), tres son los factores que las hacen relevantes: a) facilitan “la reducción de la complejidad” que trae consigo la posible pluralidad interpretativa de un problema social; b) tienen una mayor visibilidad o capacidad de ubicarse y permanecer en los debates de políticas; y c) proveen marcos de sentido a partir de los cuales se pueden formar “coaliciones discursivas” entre agentes y grupos sociales (dándoles significado tanto a sus actividades políticas, y a sus configuraciones de intereses y relaciones de poder).

Si bien la definición de los problemas de políticas se halla condicionada por relatos, en el análisis discursivo debe ubicarse también su fundamento argumentativo, ya que a pesar de que en los relatos se desarrolla una trama coherente para ilustrar lo que ha sido y será la vida social, solo al examinar este fundamento puede comprenderse el por qué se afirma que la vida social debe ser entendida así y no de otro modo (Fischer, 2003: 181). Por ello, y sin descuidar el tema de la narración, en un primer momento el peso del análisis discursivo recae en mayor medida en el estudio de

la argumentación, entendiendo aquí los argumentos como proposiciones que son formuladas como aseveraciones, y otras proposiciones formuladas como justificación o como refutación de esas aseveraciones. Los argumentos se encuentran estructurados alrededor de una serie de premisas o suposiciones diseñadas para conducir a cierto tipo de conclusiones. Sus componentes básicos serían los que se señalan en la figura 1.³

Figura 1
Estructura de un argumento



Fuente: (Dunn, 1993:268; y Fischer, 2003:192).

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

3 Basado a su vez en el modelo original de Toulmin (1999).

conclusiones, pueden hacerse refutaciones, que conllevarían cambios en otros de los componentes de la estructura del argumento

Aclarado lo anterior, se inicia con la exposición de las principales conclusiones obtenidas de este tipo de análisis del discurso de política social del IMAS durante el período de estudio seleccionado.

3. Políticas de interpretación: la pobreza como hecho colectivo

3.1 Los fundamentos del conocimiento sobre la pobreza: argumentos y narraciones básicas

Los primeros meses de 1994 marcan el inicio oficial de la puesta en marcha del PNCP, promocionado en ese entonces como la mejor propuesta de política social antipobreza implementadas en los últimos tiempos y como el norte de los programas sociales que debía llevar a cabo el IMAS. Cuatro años más tarde y con el cambio de gobierno, este plan sería reemplazado por otro, el Ps, igualmente promocionado como la más completa propuesta política y nueva orientación para las acciones del IMAS. Ante este panorama de supuestas innovaciones, ¿qué perspectivas se utilizaron para interpretar la pobreza como un hecho colectivo?, ¿hubo cambios significativos en esa interpretación? Con el fin de responder a estas preguntas, se exponen a continuación las principales categorías analíticas que en esa época se utilizaron para explicar cómo puede diferenciarse a alguien que en buena teoría es pobre, de alguien que no lo es. Luego, y partiendo de esta argumentación, se hará un recuento de los principales relatos contruidos para dar cuenta de las causas de la pobreza.

Sobre las categorías analíticas, lo primero que debe tenerse en cuenta es que estuvieron fundamentadas en una primera *argumentación básica* de la pobreza, construida en torno a un núcleo duro de argumentos que encontraron en la perspectiva del bienestar económico su orden discursivo central⁴. Desde este punto de vista, se parte de datos empíricos efectivos relativos a disparidades económicas, para concluir que se es pobre en función de lo bajo o reducidos que le resulta a un individuo u hogar determinados niveles de ingreso y consumo. Tanto la justificación como las bases

4 La perspectiva del bienestar económico constituye el principal orden discursivo al hablar de pobreza. Otras perspectivas serían la de capacidades, la de exclusión social, así como el trabajo realizado en las evaluaciones participativas sobre la pobreza. Véase Ruggeri y otros (2003).

de esta aseveración se encuentran respaldadas por el establecimiento de tres métodos de medición que permiten establecer cuán bajos deben ser dichos niveles de ingreso y consumo: el de línea de pobreza (cuyo parámetro es el monto equivalente al costo de una Canasta Básica de Alimentos -CBA-, que, por lo general, se expande para calcular el costo de consumo de otros bienes no alimentarios), el método integrado (que incluye además la identificación de necesidades básicas satisfechas; es decir, el acceso a recursos mínimos de supervivencia), y el método de puntajes (que dió inicio a mediados del año 2002 como sustituto del método integrado).

Siguiendo a Soto y Solano (1999: 17-20), esta argumentación básica de la pobreza estuvo compuesta por las siguientes categorías: *pobreza extrema* (ingreso per cápita familiar inferior al costo per cápita de la CBA), *pobreza básica* (ingreso per cápita familiar igual o superior al costo per cápita de la CBA, pero inferior al costo per cápita de la CBA expandida), *no pobres* (ingreso per cápita familiar superior al costo per cápita de la CBA expandida). Aquí, las líneas de pobreza variaron según la ubicación geográfica de las familias. Del segundo método de medición, se obtuvo una tipología secundaria, en la cual se incluyeron necesidades básicas relacionadas con el estado de la vivienda, la escolaridad del jefe o jefa de familia, y su condición de actividad: *pobreza crónica* (ingreso per cápita familiar menor a la línea de pobreza -CBA expandida- e insatisfacción de una o más necesidades básicas), *pobreza coyuntural o reciente* (ingreso per cápita familiar menor a la línea de pobreza -CBA expandida- sin insatisfacción de necesidades), *pobreza inercial* (ingreso per cápita familiar igual o mayor a la línea de pobreza -CBA expandida- e insatisfacción de una o más necesidades), y *no pobres* (ingreso per cápita familiar igual o mayor a la línea de pobreza -CBA expandida- sin insatisfacción de necesidades).⁵ Por último, la incorporación inicial del método de puntajes formó parte de los esfuerzos por establecer al Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) como mecanismo censal de las poblaciones pobres. Con este método se obtuvo un índice diferenciado (que retomó dimensiones conceptuales de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1997), mediante el cual se registraba y jerarquizaba la condición socioeconómica de la persona

5 Dichas categorías fueron trabajadas de las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples que realizara en ese período, el actual Instituto Nacional de Estadística y Censos (Inec).

pobre según sus niveles de ingreso familiar per cápita y la satisfacción de necesidades básicas (IMAS, 2001a: 23)⁶.

De esta sucinta descripción, interesa rescatar que la discriminación de la persona pobre fue llevada a cabo utilizando categorías analíticas derivadas de los métodos de línea de pobreza y el método integrado, enfatizándose la atención de quienes estuvieran en situación de pobreza extrema, y quienes estuvieran en situación de pobreza crónica y reciente (parámetros interpretativos constantes en el lapso estudiado hasta el último de sus años, en que se echara mano al método de puntajes). Pensando el régimen de bienestar social costarricense como un régimen de significación, estas categorías resultaron cruciales en tanto permitieron montar un respaldo argumentativo necesario para justificar y basar la elección de la población beneficiaria. En este sentido, con o sin métodos integrados o de puntajes, el único criterio que dentro de este tipo de test sobre estándares de bienestar resultó verdaderamente indispensable fue el poseer un ingreso per cápita familiar inferior al costo de la CBA ampliada. Al estar admitido como pobre según el ingreso, la identificación de necesidades básicas relativas a la posesión y acceso de cierto tipo de bienes y servicios cumplió una función complementaria de afinar la redistribución de recursos a lo interno de ese universo de elegibles.

Ahora bien, sobre estas estructuras argumentativas el análisis causal de los procesos de empobrecimiento característicos de este régimen de bienestar tomó como referente la línea de pobreza, estableciéndola como el punto limítrofe de dos mundos objetivados o naturalizados: uno de bienestar normal (el de la no pobreza) y un mundo de bienestar degradado (el de la pobreza). Este espacio simbólico dicotómico tuvo como correlato un tipo de narración prevaleciente, versada sobre la *desigualdad económica* (que además sirvió de base en la reconstrucción de un *perfil laboral y familiar* de la persona pobre).

Con respecto a los relatos sobre desigualdad económica, se partió del supuesto básico de que alguien era pobre cuando sus prácticas se traducían en una maximización inadecuada de su utilidad esperada, cuando era incapaz de generar un nivel de ingreso y consumo ubicado por encima del nivel de bienestar mínimo esperado encarnado por la línea de pobreza. En este sentido, las explicaciones en lugar de hablar de la vida misma de las poblaciones pobres, se ocuparon de describir las estructuras de renta de la

6 Si bien este método no fue utilizado sino hasta el último año que abarcó la presente investigación, es necesario traerlo a colación por la relevancia que empezó a tener en esa época.

sociedad costarricense y su evolución en el tiempo según distintas zonas geográficas. Acto seguido, y valiéndose de analogías espaciales (dentro/ fuera, arriba/abajo), se hizo un recuento geográfico y temporal del número absoluto o relativo de personas o familias que año a año *caen debajo* de la línea de pobreza o *la escalan* y que se encuentran ya sea *concentradas* o *fuera o dentro* de diferentes regiones pobres del país, tal y como se recoge en los siguientes fragmentos discursivos:

“A partir del **92** se inicia un período de reducción porcentual alcanzando en **1995** un 14,7% (92.305 hogares), de los cuales el 6,9% (43.232 hogares) se sitúan en condición de extrema pobreza (...) la población en condición de pobreza asciende a 443.064 personas, de las que 216.160 caen en extrema pobreza y 226.904 en pobreza básica.” IMAS (1997: 4) “(...) la mayor concentración de la pobreza está en la **zona rural**. En ella se localizan 96.430 de los 156.418 hogares pobres. Esto significa que aproximadamente dos de cada tres hogares en situación de pobreza se encuentran en **zona rural**,” (IMAS, 2001b: 27)⁷.

Con respecto al perfil laboral y familiar que acompañó al anterior relato sobre desigualdad, su principal característica fue el haber estado utilizado *aseveraciones causales acertadas* (conjuntos de rasgos descriptivos cuantificables asociados al hecho social), en vez de profundizar en los mecanismos causales que podrían dar cuenta de los procesos de empobrecimiento. El problema con estas descripciones es que no permiten valorar, en el contexto de una trama específica de relaciones, cómo esos rasgos podrían fluctuar dadas ciertas circunstancias, o incluso interpretar cuál o cuáles de ellos tendría un mayor peso en relación con los demás en un momento dado (la descripción suplanta tácitamente toda explicación basada en mecanismos causales). De esta manera, sobre la vida familiar de la persona pobre se expuso que en los hogares pobres hay una menor proporción de personas adultas en edad de trabajar, que sus integrantes tienen niveles de educación bajos, o bien que las tasas de fecundidad de las mujeres son mayores, mientras que de su vida laboral se aseveró que eran personas que se incorporan a sectores productivos de baja remuneración económica, con una mayor cantidad de jefes de hogar económicamente

7 Se subrayan los términos relacionados con el recuento absoluto y relativo de la población pobre, así como las analogías espaciales. En negrita se ubican referencias geográficas y temporales.

inactivos, y con una incorporación temprana al trabajo remunerado, por ejemplo.

Debe subrayarse de nuevo que el problema con estas aseveraciones de uso común en las interpretaciones sobre pobreza no radica en su veracidad o falsedad, sino en constituir el único referente empírico acerca de la vida de los hombres y las mujeres pobres. Esta reducción de sentido, al ser incluida como parte de un mundo simbólico degradado, contribuye a asignarles modos de objetivación concordantes con una conducta guiada, supuestamente, por una desatinada racionalidad que se cree bien comprendida y que parece empeñada en desafiar los cursos de acción que les reportarían una mayor utilidad. Por ello, en este discurso estos rasgos descriptivos se asocian indirectamente con un carácter estigmatizado de sus formas de ser, en el tanto se *resalta aquello que les hace diferentes* de la gente no pobre (obviándose así lo que podría asemejarlas), lo cual dicho sea de paso, tiende a naturalizarse como: “(...) una condición permanente y por lo tanto estructural e histórica que presentan las clases pobres” (Soto y Solano, 1999: 12).

Con mínimas diferencias en su exposición o en las cifras que se dieron, estos relatos estuvieron presentes en los distintos textos analizados. En todos los casos, la tendencia predominante fue la de hablar sobre las causas de la pobreza, excluyendo a la misma voz de la gente de carne y hueso de la cual se hizo referencia.

3.2 Formas de conocimiento complementarias: argumentos y narraciones ampliadas

Si bien la argumentación básica sobre la pobreza fue central en el discurso de política social del IMAS, también allí se encuentra presente una *argumentación ampliada*, compuesta por una trama de argumentaciones periféricas mediante las cuales se afirma poseer una visión integral, multidimensional o multidisciplinaria del asunto en cuestión. En marcado contraste con la argumentación básica, su rasgo central es que en ella se agregan ideas pertenecientes a diversas perspectivas de análisis sobre la pobreza (a lo cual se suman diversas prenociones), *que no cuentan con un respaldo argumentativo fundado en registros y análisis empíricos* llevados a cabo en el entramado social del que hacen referencia. Con esta ampliación se consiguió un doble efecto discursivo: a) reconfigurar la moda-

lización epistemológica al añadir otras temáticas, y b) ampliar la gama de posibles factores causales e incluir otros relatos.

En el contexto del régimen de bienestar social costarricense, el desarrollo de esta noción extendida de la pobreza les permitió a los gobiernos de turno diferenciar a sus respectivas estrategias en el plano simbólico (adjuntándola a algún *leitmotiv* promocionado). Es así como en el marco del PNCP los programas sociales del IMAS le dieron un mayor peso discursivo al tema del desarrollo humano, afirmando que sus ejes programáticos eran reflejo de un planteamiento con “Rostro Humano”, dirigido a determinados grupos de la población, especialmente la niñez y juventud (Segunda Vicepresidencia de la República, 1996: 27). En consonancia con esta imagen del rostro humano, se incluyeron ideas relacionadas con la dimensión cultural y psicológica de las poblaciones pobres, así como sus problemas de integración y participación en la dinámica de vida del resto de la población. Al sumar estos hilos a la argumentación básica, se obtuvieron enunciados como los siguientes para hablar sobre la pobreza:

“(…) un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás, la adscripción a una escala particular de valores diferenciada en alguna medida al resto de la sociedad” IMAS (1997:3, 1998: 33)⁸.

Con esta analogía que representa a la pobreza como un síndrome (síntomas que evidencian una patología), se eliminó al igual que en los relatos anteriores la experiencia de vida de las poblaciones pobres, traduciéndose las aseveraciones causales acertadas en términos de *rasgos psicológicos* relativos a una *cultura de la pobreza* que les diferencia, siendo la persona pobre una especie de contenedor de actitudes o valores que sistemáticamente les van sumiendo en la pobreza.

A partir de esta añadidura, se llevó a cabo una reinterpretación de la pobreza que utilizó como recurso de sentido la imagen de un *ciclo o círculo vicioso* (de carácter auto-reproductivo e intergeneracional). Desde

8 Se subrayan los argumentos con los cuales se amplían las nociones básicas expuestas en la sección anterior.

este punto de vista, como se expone en IMAS (1998: 36-40), se asume que las raíces de la pobreza se encuentran en una familia “disfuncional”, elaborándose un relato compuesto de la siguiente manera: debido a la “falta de educación sexual y el embarazo temprano” en las familias con bajos ingresos y niveles de escolaridad se procrean hijas e hijos “no deseados”, formándose “familias numerosas”. Luego, estos niños y niñas no pueden desarrollarse de manera “integral ni en el plano material (alimentación y salud) ni en el psicológico (afecto, valores, actitudes, comprensión)”, lo que les imposibilita su ingreso al sistema educativo (deben trabajar), o bien les dificulta su exitosa incorporación.

Como resultado, esta “mala orientación de los valores y patrones asimilados en la familia”, sumado al fracaso escolar infantil, “generan una ausencia de los más elementales requisitos para la búsqueda de trabajo”, por lo cual terminan en “empleos de baja remuneración y prestigio social”, o subempleados y desempleados. Al final, la población joven empieza “una vida sexual temprana, sin preparación ni educación suficiente”, semejante a la de sus padres y madres, lo cual les acarrea “embarazos tempranos”, una existencia con carencias materiales “y relaciones personales, que, en la mayoría de casos, generan violencia doméstica y falta de afecto e inadecuada atención a los hijos.” Todo vuelve a empezar cuando estas hijas e hijos de tercera generación comienzan a su vez “el ciclo reproductivo de la pobreza.”

Como puede notarse, este tipo de relatos basados en la imagen de ciclos operan en el plano simbólico, de manera semejante a las líneas de pobreza: primero, delimitando un universo en el cual se enfatizan rasgos (esta vez psicológicos) que supuestamente distinguen a las personas pobres de las no pobres, y segundo, ubicando a esta población diferenciada en una subcultura que tiende a auto-perpetuar estilos de vida degradados, objetivándose así un orden natural de las cosas que opera con sus leyes internas de regeneración.

En el caso de las variantes discursivas que tuvo el IMAS en el marco del Ps, los ideales respecto al desarrollo humano, así como las narraciones relacionadas con ciclo de pobreza tuvieron una menor presencia explícita en su discurso (aunque, como será visto en la siguiente sección, siguieron incorporándose a sus ejes programáticos). Basta con revisar los textos en los cuales se expusieron los ejes centrales del Ps (Presidencia de la República, 1998) para darse cuenta de que sus estrategias discursivas siguieron una línea muchísimo más apegada a la argumentación básica sobre la pobreza.

Ahora bien, que en la época del Ps sucediera esto no quiere decir que en sus discursos no se haya promocionado el advenimiento de un supuesto cambio paradigmático en los debates sobre pobreza. Al respecto, el 'vacío' discursivo que quedó fue cubierto por la centralidad que le fue concedida en sus estrategias discursivas al establecimiento del SIPO y la preocupaciones permanente de que los niveles de pobreza (según el método de línea de pobreza) se estaban manteniendo constantes en estos gobiernos, a pesar de la inversión social que se realizó en este campo (IMAS, 2001b: 9). En este sentido, fue en la discusión relativa a la justificación de la pertinencia del SIPO (que en realidad es un instrumento para priorizar la selección de posibles personas beneficiarias) y en la necesidad de identificar con una precisión quirúrgica a las poblaciones pobres para focalizar la inversión social en materia de pobreza, en donde se agotó la necesidad de generar un nuevo tipo de conocimientos para interpretar a la pobreza como un hecho social.

Resta decir que si bien las argumentaciones ampliadas no determinan los criterios de elegibilidad sobre el cual operan las políticas antipobreza, esto no menoscaba su valor discursivo. Pueden abrir futuros debates sobre la necesidad de incorporar análisis alternativos sobre la pobreza en el diseño de estas acciones, o bien, y este será el tema de la siguiente parte de este artículo, pueden incidir en el sentido de que tiene su lógica de reasignación de recursos.

4. Políticas de validación: redistribuyendo recursos

4.1 La organización de los programas sociales del IMAS: rompiendo con los juegos de apariencia

La manera en que la interpretación construida sobre la pobreza condicionó el sentido que tuvo la lógica redistributiva de recursos propuesta por el IMAS en su discurso, será el tema de esta parte del artículo. En el corazón de esta relación subyace el tema de la justicia social (de las reglas de reasignación que se considera justo establecer ante algún problema social) y para su análisis discursivo fueron identificados en los objetivos de los programas sociales de esa institución, argumentos y narraciones sobre los efectos estratificadores buscados para remediar tal situación.

Más allá de los juegos de apariencia a los cuales estuvieron sujetas las acciones del IMAS, consistentes en el cambio que sufriera la fisonomía de sus ejes programáticos con la transición entre gobiernos (en donde ellos tuvieron amoldarse a los de los grandes planes antipobreza, pasando de tener seis programas en el marco del PNCP -*Desarrollo humano y local, Desarrollo del hábitat, Infancia y juventud, Mujer y familia, Solidaridad, y Trabajo*-, a tener en tiempos del Ps un programa -*Atención integral para la superación de la pobreza*- subdividido en dos subprogramas -*Asistencia social, y Promoción y desarrollo social*-, y seis líneas de acción - *Fortalecimiento de la familia, Fortalecimiento a organizaciones de bienestar social, Atención integral para el desarrollo de la mujer, Mejoramiento del hábitat, Titulación de tierras, y Oportunidades económico laborales*-), el análisis discursivo que fue llevado a cabo al centrar su mirada en la serie de componentes específicos (proyectos) que exponían los propósitos concretos de estas acciones, permitió en primera instancia descubrir patrones de regularidad en la identificación de tipos de desventajas sociales asociadas a la pobreza (y subsecuentemente en los cambios esperados en la población a raíz de estas acciones de política social).

A sabiendas de esta regularidad y para facilitar la exposición de este análisis, se recurrió a dos pasos. Primero, y como se expone en el cuadro 1, clasificar los mencionados componentes en *ámbitos de valoración de desigualdades*, generalmente (aunque no en todos los casos) concordantes con la enunciación utilizada por el IMAS en sus ejes programáticos: Hábitat, Compensación, Participación comunal, Infancia y Juventud, Mujer, y Empleo.

Cuadro 1
Programas sociales del IMAS (1994-2002) según temas
de valoración de desigualdades

Temas	Componentes establecidos en el Plan Nacional de Combate a la pobreza	Componentes establecidos en el Plan de Solidaridad
Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> a) Mejoramiento de la vivienda b) Compra de lotes y dotación de Infraestructura c) Titulación 	<ul style="list-style-type: none"> a) Mejoramiento de Vivienda b) Infraestructura Comunal c) Proyecto de Desarrollo Comunitario IMAS-Triángulo de Solidaridad d) Titulación de Propiedad y Levantamiento de Limitaciones e) Lotes con Servicios f) Infraestructura de Proyectos de Vivienda g) Condonación de Deudas
Compensación	<ul style="list-style-type: none"> a) Atención de Organizaciones de Bienestar Social b) Atención de Necesidades Inmediatas c) Atención de Situaciones de Emergencia d) Compensación Social. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoyo a Población en Desventaja Social b) Atención de Emergencias c) Fortalecimiento a Servicios de Bienestar Social d) Transferencia a la Cruz Roja
Participación comunal	<ul style="list-style-type: none"> a) Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Comunal b) Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Trabajo de las Comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> a) Desarrollo del Capital Social y Familiar
Infancia y juventud	<ul style="list-style-type: none"> a) Promoción del Desarrollo Infantil y Juvenil b) Estímulo al Proceso de Mediación Educativo-Formativo 	<ul style="list-style-type: none"> a) Superémosos b) Oportunidades para la Atención de la Niñez
Mujer	<ul style="list-style-type: none"> a) Oportunidades para el Desarrollo Integral de las Mujeres y la Familia 	<ul style="list-style-type: none"> a) Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza (Creciendo Juntas) b) Construyendo oportunidades
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> a) Ideas Productivas b) Capacitación c) Infraestructura Comunal e) Subsidio Temporal por Desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> a) Ideas Productivas b) Oportunidades de Capacitación

Fuente: Elaboración propia, con base en IMAS 1997 e IMAS 2001c.

Segundo, reagrupar a esos seis ámbitos según el tipo de efecto estratificador buscado, en este caso dos: el logro de una *igualdad en oportunidades de subsistencia*, y el logro de una *igualdad de oportunidades en capital humano*. Valiéndome del anterior reagrupamiento y clasificación de los componentes de política social antipobreza, seguidamente se exponen los principales resultados encontrados.

4.2 Lograr la igualdad en la pobreza: oportunidades para subsistir

En esta sección se hablará sobre dos ámbitos de valoración de desigualdades presentes en el discurso de política social del IMAS, Hábitat y Compensación, los cuales tienen en común el haber validado un efecto estratificador dirigido a igualar las *oportunidades de subsistencia* de las poblaciones pobres. El respaldo argumentativo que sustenta esta posición al fundamentarse en una argumentación básica sobre la pobreza, le da sentido a una lógica redistributiva de recursos orientada a satisfacer un nivel mínimo de ingresos y de consumo de bienes y servicios que permita *emparejarle el campo de juego* a dichas poblaciones.

Empiezo pues con las valoraciones relacionadas con el primer ámbito. En la argumentación correspondiente a los componentes de política social involucrados, se concluyó necesario darles a los hogares definidos como pobres una igualación mínima de oportunidades para revertir estados de privación asociados al hábitat. Este tipo de igualdad se justifica ante la identificación de desventajas sociales como residir en viviendas en mal estado, tener obligaciones financieras por deudas de vivienda o no poseer un terreno propio. La reasignación de recursos validada fue pensada en términos de subsidios económicos para reparar o acondicionar las casas, subsidios económicos para cancelar obligaciones financieras por vivienda, así como el ofrecimiento en propiedad de un lote y el traspaso e inscripción de las propiedades en los terrenos pertenecientes al IMAS para solucionar problemas relativos a la tenencia o titulación de tierras. Asimismo, en este discurso dichos objetivos redistributivos estuvieron acompañados por narraciones acerca de un futuro cambio en las *condiciones materiales de vida* de la persona pobre, tal y como ejemplifico a continuación⁹:

9 En este fragmento discursivo y los de la próxima sección se encuentran subrayadas las palabras o frases que les dan sentido a los cambios esperados.

“Realizar y fortalecer acciones orientadas a mejorar el deterioro espacial, habitacional y recreativo de las familias y comunidades rurales y urbanas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que sean sujetos de la acción institucional (...)” IMAS (2001c: 158).

Igualmente, en el segundo ámbito de valoración de desigualdades, su argumentación abogó por darles a individuos y hogares pobres una igualación mínima de oportunidades por medio de acciones de tipo compensatorio. Se justifica el compensar bajos niveles de ingresos e insatisfacción en el consumo de ciertos bienes, tras haberse identificado desventajas sociales como el vivir en situación de abandono (sobre todo en el caso de la persona adulta mayor y la niñez), el no poder satisfacer el consumo de bienes y servicios de salud para la supervivencia de algún miembro del hogar (pensando aquí por ejemplo en personas discapacitadas, con enfermedades terminales o fármaco-dependientes), o la incapacidad de organizarse para hacerles frente a desastres naturales.

Su reasignación de recursos consistió en subsidios económicos y apoyo técnico a organizaciones de bienestar social, subsidios económicos para que las familias pudieran comprar bienes básicos de consumo, subsidios económicos temporales en el caso de la atención de emergencias en comunidades, y subsidios económicos que les permitiera a las familias pagar servicios. En este caso, las narraciones sobre el futuro cambio en el bienestar de las personas beneficiarias estuvieron elaboradas en torno a tres tipos de *situaciones moralmente arbitrarias* (ajenas a la voluntad de la persona pobre): las provocadas por desastres naturales, las derivadas de riesgos del ciclo vital (como el ser una persona adulta mayor), y riesgos intergeneracionales heredados (como el tener alguna discapacidad). En la siguiente cita se expone lo anterior:

“Las intervenciones en esta área se concretarán a través de acciones de atención inmediata, dirigidas a aquellas poblaciones que, por su naturaleza, carecen de las condiciones que les permitan incorporarse de inmediato a programas de promoción social y desarrollo social, como por ejemplo algunas personas con discapacidad y población de la tercera edad. Igualmente, se atenderá la demanda de aquellas ayudas económicas puntuales en casos de emergencias producidas por desastres naturales o provocados” IMAS (2001c: 77).

Los ámbitos de valoración de desigualdades analizados hasta el momento versan sobre la necesidad de generar un efecto estratificador que iguale oportunidades mínimas de subsistencia para la persona pobre. Dentro de la lógica redistributiva de estas acciones de políticas sociales anti-pobreza, este sería un primer tipo de nivelación que, como veremos en la siguiente sección, tendría en la igualación en capital humano su complemento.

4.3 Lograr la igualdad en la pobreza: oportunidades en capital humano

En esta sección están los restantes tipos de ámbitos de valoración de desigualdad presentes en el discurso de política social del IMAS. A diferencia de los casos anteriores, en ellos se validó la necesidad de generar un efecto estratificador capaz de asegurarle a la persona pobre una igualación de *oportunidades en capital humano* (entendidas en términos de destrezas educativas y condiciones de salud). Las bases de los tipos de respaldos argumentativos defendidos le otorgan un mayor peso a la argumentación ampliada sobre la pobreza, y con ello, a una lógica redistributiva de recursos que tiene por condición necesaria *la necesidad de alterar las identidades y prácticas adjudicadas a la persona pobre*. Valoraciones relativas al ámbito Participación Comunal. En la argumentación de estos componentes de políticas, se concluyó que era justo promover en las comunidades definidas como pobres una igualación de oportunidades que les permitiera fortalecer su capacidad de organización. Precisamente, ante la identificación de malas prácticas organizativas fue justificada la necesidad de establecer espacios participativos que, supuestamente, les iba a permitir analizar y resolver algunos de sus problemas, así como generar nuevas ideas que se incorporarían al diseño de políticas.

La reasignación de recursos validada incluyó la distribución de subsidios económicos y apoyo técnico que coadyuvaran a fortalecer la acción de organizaciones comunales, líderes comunales y de profesionales facilitadores externos (a la manera de las evaluaciones participativas sobre la pobreza)¹⁰. En este discurso, las narraciones que se dieron sobre el cambio social señalaron el surgimiento de una especie de *voluntad colectiva de superación* que permitiría, de alguna manera que no se explica muy bien, una mejoría en el bienestar de estas comunidades, dejándose así en un segundo o tercer plano temas como la necesidad de modificar el espacio social general de relaciones sociales de exclusión que las circunda. Retrato el sentido que tiene el propósito general de estas acciones con la siguiente cita:

“Fortalecer la capacidad de gestión y de organización de las comunidades rurales y urbanas, [...] para que desarrollen acciones tendientes a mejorar su condición social y económica, con el fin de que paulatinamente se constituyan en actores principales de su propio proceso de desarrollo” IMAS (1997: 43).

En el siguiente espacio de valoración de desigualdades, Infancia y Juventud, se elaboró una argumentación en la cual se concluye como necesario asegurarles oportunidades de capital humano a las poblaciones pobre infantiles (menores de siete años y en edad escolar) y juveniles (cabe señalar aquí que se tomó más en cuenta a esta población en las acciones antipobreza de la época del PNCP). Queda justificada esta preocupación, en virtud de la identificación de desventajas como la insatisfacción en la atención de necesidades básicas de crianza de la niñez (alimentación, protección y salud), situaciones de abandono en niñez y juventud, así como dificultades de inserción/deserción del sistema educativo.

Como parte de las acciones redistributivas pensadas en este punto, fueron otorgados, entre otros, subsidios económicos y apoyo técnico a los denominados Hogares Comunitarios (guarderías infantiles), a instituciones de bienestar social sin fines de lucro como albergues temporales o comedores, o bien incentivos monetarios para el pago de gastos relacionados con el estudio de estas poblaciones. En este discurso, las narraciones sobre el cambio futuro que vivirían estas poblaciones anunciaron la *ruptura*

10 Cabe señalar, sin embargo, que no hay evidencia fehaciente de un trabajo sistemático que permitiera recuperar la voz de estas comunidades en el diseño de este tipo de acciones de políticas.

con el ciclo de pobreza, enfatizando el que esta debería iniciarse a edades tempranas para permitir su adecuada inserción al sistema educativo formal, como bien se recoge en un fragmento discursivo:

“El reto fundamental de la línea de Acción *Infancia y Juventud* radica en cortar con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y atender desde las primeras etapas del desarrollo los aspectos estructurales de la misma y, al mismo tiempo, contribuir con la defensa y cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia. [...] acceso de esta población a la educación, la salud física y emocional, la asistencia social y la protección especial, la alimentación, la estimulación de la inteligencia, la recreación—juego, los proyectos de vida y formación humana buscando con ello lograr la promoción y desarrollo humano de la población menor de edad” IMAS (2001c: 121).

El penúltimo ámbito de valoración de desigualdades, Mujer, promociona en términos generales, la importancia de garantizarle a la mujer pobres oportunidades para el logro de la igualdad de género. Sin embargo, en lo que pudo haber sido un amplio marco para el establecimiento de acciones afirmativas relativas al tema de la dominación masculina, el panorama fue achicado y se terminó desarrollando una argumentación, en donde fueron identificadas dos tipos de desventajas ante las cuales justificar acciones de política social, a saber, la feminización de la pobreza vinculada a la jefatura de hogar femenina y el tema del embarazo en adolescente/maternidad en jóvenes.

De esta manera, la lógica de redistribución de recursos estuvo compuesta básicamente de subsidios económicos y apoyo técnico para la realización de cursos de formación humana (dirigidos al fortalecimiento de la autoestima, la creación de nuevas actitudes y valores culturales, derechos de las mujeres, salud reproductiva, etc.), incentivos económicos para fomentar la participación de las mujeres en dichos cursos, apoyo técnico a proyectos productivos desarrollados por mujeres jefas de hogar (búsqueda de financiamiento, asesorías legales y asistencia técnica), y capacitaciones técnicas para el aprendizaje de algún oficio. Lo interesante en el caso de este discurso es que las condiciones de jefa de hogar, adolescente embarazada o joven madre soltera, fueron figuradas bajo la imagen del ciclo o círculo vicioso de la pobreza, y por ende como parte de un dominio de res-

ponsabilidad moral personal sujeto a corrección moral, con lo cual estos modos de objetivación del *lado femenino de la subcultura de la pobreza* se tradujeron en juicios normativos que borraron la diversidad de su experiencia de vida. A partir de este punto, su futuro bienestar se proyectó en narraciones que hablaron de un proceso de redescubrimiento personal que, potenciado por la mencionada asignación de recursos, desembocaría en su efectiva incorporación a los mercados de trabajo remunerado (como si las condiciones de inserción en este fueran neutras para hombres y mujeres). Al respecto, transcribo el siguiente fragmento discursivo:

“En síntesis la mujer en condiciones de pobreza, para incorporarse adecuadamente al mercado laboral y producir ingresos económicos que le permitan satisfacer dignamente sus necesidades propias y las de su familia, requiere en primera instancia que se le brinde capacitación en *fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres*, con enfoque en perspectiva de género, que incluye cinco módulos denominados ‘Apropiándonos de (...) nuestros saberes y poderes (...) Después de esta etapa, que les permite redescubrir en la mayoría de los casos sus aptitudes y requerimientos, es indispensable capacitarlas en educación técnica-laboral y en educación abierta, para seguidamente, facilitar el apoyo requerido para la inserción laboral o la implementación de alguna idea productiva o crédito para microempresas por medio de la coordinación con la línea de acción estratégica de Oportunidades Económicas y Laborales” IMAS (2001c: 137-138).

Finalmente, el espacio de valoración de desigualdades Empleo. En el caso de las estructuras argumentativas características de estas valoraciones, se concluyó que era justo darles a jefas y jefes de hogares pobres la oportunidad de insertarse en los mercados de trabajo. Dado que la principal desventaja identificada fue el no contar con un empleo remunerado, se justificó la puesta en marcha de capacitaciones educativas de corte técnico-laboral que posibilitaran la inserción al mercado laboral, o, bien, el desarrollo de una microempresa (en cuyo caso se facilitaría la obtención de créditos iniciales).

Las acciones redistributivas estarían entonces enfocadas sobre todo al logro de esas metas (si bien cabe señalar que en el contexto del PNCP, y de manera secundaria, se brindaron transferencias directas a desempleados y se crearon puestos de empleo derivados de proyectos de infraestructura

comunal). Las narraciones sobre el cambio social tuvieron como idea central la capacidad que tendría la persona pobre de generar sus propias fuentes de empleo. En este espacio se apeló a una *voluntad personal de superación* que se expresaría en la preparación de ejércitos de personas emprendedoras:

“Ofrecer incentivos económicos para financiar actividades productivas incipientes, combinando la producción con la capacitación simultánea, con el objeto de introducir al beneficiario en procesos de producción cada vez más complejos y de prepararlo para constituirse en un microempresario capaz de responder a las demandas que impone el desarrollo económico nacional” IMAS (1997: 287).

El esfuerzo individual como valor suficiente en el logro del bienestar, sumada a una fe en las capacidades institucionales del mercado nacional para poder reubicar a esta nueva camada de maximizadores de utilidad en las principales corrientes de desarrollo nacional (sea lo que sea que eso signifique), serían los puntos característicos de este tipo de discurso.

5. Políticas de legitimación: compromiso y espacio institucional

En el discurso de política social antipobreza, el sentido dado a sus estrategias de reasignación de recursos *compromete* –por decirlo de alguna manera- a cada una de los espacios institucionales del régimen de bienestar social (Estado, familia, mercado y comunidad) a cumplir un rol ideal diferenciado. La configuración de este compromiso institucional depende básicamente de la legitimación de *ámbitos de responsabilidad* en donde mejorar las condiciones de vida de la persona pobre (que pueden ser públicos o privados), y la legitimación de *formas de organización* solicitadas a las poblaciones meta como condición para obtener beneficios (sean estas colectivas o más bien de corte individualista). Partiendo de los tipos de desventajas y cambios esperados identificados en el análisis hecho de la estrategia redistributiva del IMAS, es posible (véase cuadro 2) delimitar para cada uno de sus componentes de política social un rango institucional de acción siguiendo las siguientes coordenadas.

Cuadro 2
Compromiso en atención a la pobreza según espacio institucional

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).

En el cuadrante 1, los objetivos propuestos en los componentes se dirigen a potenciar prácticas de tipo comunitario. El logro del bienestar se concibe como un asunto de responsabilidad pública que debe convocar la acción de agrupaciones del tercer sector (como organizaciones filantrópicas u organizaciones no gubernamentales por ejemplo), o bien que se dirige fortalecer la capacidad de las mismas poblaciones beneficiarias para organizarse, ubicándose aquí generalmente las propuestas de descentralización y participación ciudadana. En el cuadrante 2 las acciones de política social se abocarían básicamente a transferir beneficios desde el Estado. La responsabilidad en el logro del bienestar de la persona pobre se legitima como pública, estableciéndose un vínculo directo entre la población meta. La relación es vertical, en tanto desde el Estado se deciden las acciones por seguir y el beneficiario o la beneficiaria se encuentran cobrando un derecho de giro.

En el cuadrante 3 el diseño de los componentes de política legitima el papel de la familia en la prestación de bienes y servicios. Aquí, la producción del bienestar se concibe como un asunto de índole privada (no es un problema del Estado o la comunidad, como en los cuadrantes 1 y 2) y las formas de organización para la obtención de servicios se deben realizar de manera colectiva, pero dentro del ámbito familiar. Por último, en el cuadrante 4 de lo que se trata es de mejorar la incorporación del agente social a los mercados laborales. Aquí, el logro del bienestar se concibe como un asunto de incumbencia personal (mérito individual para ser productivo), suponiéndose que el mercado otorga un espacio ideal de subsistencia, por lo cual la gente solo tiene que ser capaz de jugar bien en este espacio (ser sujeto de crédito, tener un tipo de educación productiva –en el sentido pecuniario–, entre otros elementos).

Con base en las anteriores distinciones, el papel asignado en el discurso de política social del IMAS a cada espacio en cuanto al logro del bienestar sería el siguiente:

Estado: ahí recayó la mayoría de acciones tendientes a la igualación de las oportunidades de subsistencia de las poblaciones pobres. Prácticamente, la totalidad de desventajas relacionadas con el hábitat fueron ubicadas en este espacio, al igual que parte importante de las desventajas que requerían medidas de compensación (especialmente las de apoyo a competencias mercantiles mediante la transferencia directa de subsidios económicos para satisfacer el consumo de bienes básicos de supervivencia y hacerles frente a situaciones de emergencias). En lo que respecta a la igualación de oportunidades en capital humano, este espacio fue pensado como ideal para solventar algunas desventajas relacionadas con la infancia (aunque cabe señalar que el tercer sector jugó un papel más importante). En este punto, se pensó en subsidios económicos temporales que les permitieran a las familias solventar los gastos que trae consigo la inclusión de sus hijas e hijos en el sistema educativo formal.

Comunidad: en cuanto a la igualación de oportunidades de subsistencia este espacio fue visto como idóneo para la reorganización de competencias familiares en lo que respecta a la atención de personas en situación de abandono, o bien, de aquellas personas que demandaban de sus familias cuidados específicos, como por ejemplo discapacitados (aquí, los objetivos de política se orientaron a respaldar las labores realizadas

por diversas organizaciones sin fines de lucro). También, a este espacio se le confió buena parte de las estrategias de igualación de oportunidades en capital humano que fueron dirigidas a la población infantil (entre las más importantes se cuentan los Hogares Comunitarios) y a la población juvenil (esta última solo en el contexto del PNCP, como expliqué). A esto deben sumarse también las propuestas de promoción de espacios participativos comunales (las cuales supuestamente traerían beneficios en la reorganización de sus competencias mercantiles y familiares).

Familia: la mayoría de los componentes que trataron el tema de la igualdad de oportunidades y las desventajas de las mujeres se ubicaron en este espacio institucional. Se esperaba que fuera un espacio que permitiera reorganizar competencias familiares mediante los beneficios que se daría a las jefas de hogar (en relación con el tema de la feminización de la pobreza), y con las adolescentes embarazadas/madres jóvenes. En este sentido, sobre la familia descansaría la mejoría en el logro de bienestar de las mujeres pobres que en buena teoría sucedería luego de que se les dieran las diversas capacitaciones sobre temas como derechos humanos, salud reproductiva, autoestima y demás.

Mercado: por último, en este espacio institucional fueron cifradas las esperanzas de que los agentes sociales por sus propios méritos, vencieran los problemas de desempleo que enfrentaban (se incluye además el tema del logro de la independencia económica de las mujeres, relacionado con la feminización de la pobreza). De esta manera, el propósito ideal de los componentes de política social sería encauzar de buena manera ese fuego productivo interno que tienen los hombres y mujeres pobres, el cual les haría insertarse exitosamente en los mercados de trabajo remunerado.

6. Conclusiones

El recorrido que ustedes y yo hemos hecho hasta el momento nos permite alcanzar una visión de conjunto acerca de cómo fue definida la pobreza como problema de política social en el discurso del IMAS, para el caso del régimen de bienestar costarricense (lapso 1994-2002). Del análisis hecho de las narraciones y argumentaciones presentes en el diseño de estas acciones de gobierno, se hallaron, en primer lugar, ensambles de ideas y formas de conocimiento: una interpretación de la pobreza como hecho colectivo fundada en una argumentación básica heredera de la perspectiva del bienestar económica (cuyo rasgo central es el haber estado respaldada por registros empíricos efectivos), a la cual se sumó una argumentación ampliada que incluyó temas relativos a una dimensión cultural y psicológica de la persona pobre (sin respaldo empírico adecuado); así como dos tipos de narraciones, a saber, sobre la desigualdad económica y sobre el ciclo de la pobreza. En íntima relación con esta interpretación, el sentido dado a la estrategia de redistribución de recursos fue validado en torno a dos ideales: frente a la identificación de desventajas asociadas al hábitat y a situaciones moralmente arbitrarias que requerían compensarse, la búsqueda de una igualdad en oportunidades de subsistencia que permitiera lograr una primera nivelación en cuanto a condiciones materiales de vida (ingreso y consumo); frente a la identificación de desventajas asociadas a la participación, la infancia y juventud, el género y el trabajo, la búsqueda de una igualdad en oportunidades de capital humano que permitiera lograr una segunda nivelación en la cual estaría en juego la capacidad de alterar la identidad y las prácticas negativas que en buena teoría caracterizan a la persona pobre. Asimismo, la delimitación de espacios institucionales idóneos para el logro del bienestar (y la subsiguiente asignación de compromisos colectivos hacia las poblaciones pobres) varió según la discusión sostenida sobre el tema de la igualdad: la mayoría de garantías en oportunidades de supervivencia recayó en el Estado, mientras que las oportunidades en capital humano se adjudicaron en mayor medida a la familia, al mercado y a la comunidad.

Para ir cerrando, cabe recalcar nuevamente que al revisar la progresión que tuvo esta forma de definir a la pobreza como problema de política social en el contexto del PNCP y el Ps, no sería posible hablar de innovaciones paradigmáticas en la interpretación dada a este hecho colectivo. Tampoco se registraron cambios significativos en los juicios de valor utilizados

para validar las estrategias de redistribución de recursos que se propuso llevar a cabo el IMAS, ni en su forma de legitimar el compromiso colectivo hacia las poblaciones pobres.

Toda la serie de resultados que he analizado y expuesto hasta el momento han tenido el propósito inicial de generar una crítica epistemológica en contra del *mito de lo dado* que predomina en mucho de los estudios que tradicionalmente se realizan sobre el tema de la pobreza y las políticas públicas. Con ello es de esperar el haber contribuido a extender las posibilidades de una reflexión rigurosa, en la cual se logren identificar algunas de las principales suposiciones que dan sentido a la lógica de configuración del régimen de bienestar social costarricense y sus respectivas políticas sociales antipobreza, analizando y valorando de manera crítica aquellos ensambles de ideas y conocimientos que actualmente tienden a imponerse con una naturalidad un tanto inquietante.

Bibliografía

- Dazinger, M. (1995): "Policy Analysis Postmodernized: Some Political and Pedagogical Ramifications." *Policy Studies Journal*, Vol. 23, N.º 3.
- Dunn, W. (1993): Policy Reforms as Arguments, en F. Fischer y J. Forester (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, (Durham, Duke University Press).
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (New Jersey, Princeton University Press).
- _____ (2000): *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, (Barcelona, Editorial Ariel).
- Fischer, F. (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, (Oxford, Oxford University Press).
- Giddens, Anthony. 1995 (1991). *Modernidad e Identidad del Yo*, (Barcelona, Península).
- _____ (2003): *La Constitución de la Sociedad. Bases para la Teoría de la Estructuración*, (Buenos Aires, Amorrortú).
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, (Oxford, Oxford University Press).
- IMAS. (1997): *Plan Anual Operativo 1998*, (San José, IMAS).
- _____ (1998): *Sembrando Esperanzas. La Superación de la Pobreza Mediante el Desarrollo de la Inteligencia en la Infancia y la Juventud*, (San José, IMAS – UNICEF/PNUD).

_____ (2001a): *Informe Final del Estado de la Pobreza en Costa Rica Según Datos del SIPO. Período Noviembre 1998 - Febrero 2001*, (San José, IMAS/UCR).

_____ (2001b): *Plan Anual Operativo 2002*, (San José, IMAS).

_____ (2001c): *La Importancia del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) para la Superación de la Pobreza*, (San José, IMAS).

Kaplan, Thomas J. (1993): Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles and Ends, en F Fischer y J Forester (eds): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, (Durham, Duke University Press).

López Ruiz, Mauricio. (2005): “El Discurso de Política Social del IMAS en el Régimen de Bienestar Social Costarricense (1994-2002)”, *Tesis* del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, (San José, Universidad de Costa Rica).

Majone, Giandomenico. (1989): *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*, (New Haven, Yale University Press).

Presidencia de la República. (1998): *Plan de Solidaridad. Nuestro Compromiso con la Solidaridad y el Desarrollo Humano*, (San José, Gobierno de la República, Administración 1998-2002).

Roberts, B. (1998): Ciudadanía y Política Social en Latinoamérica, en B. Roberts (ed): *Centroamérica en Reestructuración. Ciudadanía y Política Social*, (San José, FLACSO-SSRC).

Ruggeri, C. 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 N.º 107*, (University of Oxford, Queen Elizabeth House) (www2.qeh.ox.ac.uk/research/wpaction.html?jor_id=264).

- Segunda Vicepresidencia de la República. (1996): ***Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Hacia una Costa Rica Integrada por las Oportunidades***, (San José, Gobierno de la República, Administración 1994-1998).
- Soto, P. y Solano, J. (1999): ***Conceptualización y Medición de la Pobreza en el IMAS***, (San José, IMAS, Asesoría de Planeamiento y Desarrollo Institucional).
- Stone, D. (2002): ***Policy Paradox. The Art of Political Decision Making. Revisited Edition***, (New York, W·W Norton).
- Toulmin, S. (1999): ***The Uses of Argument***, (Cambridge, Cambridge University Press).