

**Inaugural-Dissertation**

zur Erlangung der Würde eines Dr. phil

im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

der Freien Universität Berlin

mit dem Thema

**“La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de  
América Latina, 1980-2002”**

“Costa Rica’ social policy reform in the Latin American context, 1980-202”

“Die Reform der Sozialpolitik in Costa Rica im lateinamerikanischen Kontext, 1980-2002”

eingereicht von MSc. Ludwig Guendel / San José, Costa Rica  
Berlin, 20 December 2007

Erstgutachter: Prof. Dr. Volker Lühr, Soziologie  
Zweitgutachterin: PD Martha Zapata Galindo, Soziologie  
Disputation: 20.12.2007

## ZUSAMMENFASSUNG

### **Die Reform der Sozialpolitik in Costa Rica im lateinamerikanischen Kontext 1980-2002**

#### **1. Ziel und Zweck der Studie**

Im Rahmen der ab den achtziger Jahren vorgenommenen Strukturanpassungsmaßnahmen setzte in Lateinamerika die Reform der Sozialpolitik ein. Hierbei wurden unterschiedliche „soziale“ Ansätze verfolgt: der bürokratische Ansatz, der „Opfer“-ansatz, der Ansatz der Gleichberechtigung und der Ansatz der Menschenrechte. Die Kombination dieser Ansätze führt zu einer Sozialpolitik, die traditionelle, moderne und postmoderne soziale Integrationsperspektiven miteinander verbindet.

Die Reform der Sozialpolitik war in diesem Zeitraum ein strategisches Anliegen, und es wurde mit ihr versucht, den Anforderungen der in den einzelnen lateinamerikanischen Nationen angestrebten Regierungsfähigkeit gerecht zu werden. Die volkswirtschaftlichen Strukturanpassungen haben starke Auswirkungen auf den Staatsapparat gehabt und die Rolle des Markts verstärkt. Die Sozialpolitik wurde als Kompensationsfaktor der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Anpassungsmaßnahmen konzipiert. Dennoch stieß diese Politik angesichts des Versuchs, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren, sowie einen Teil der öffentlichen Dienstleistungen für die soziale Versorgung zu privatisieren, gleichzeitig an gewisse Grenzen.

Die vorliegende Untersuchung zielt darauf ab, die Reform der Sozialpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Falls Costa Rica zu charakterisieren. Die konkrete Frage lautet: Welche allgemeinen Merkmale zeichnen diesen institutionellen Reformprozess in der Region aus? Welche Sozialpolitikmodelle sind vorgeschlagen und umgesetzt worden, und wie sieht ihr Beitrag zu den Bemühungen um Regierungsfähigkeit und den Strukturwandel der Wirtschaft aus? Eine weitere Frage lautet: Wie hat der liberale Ansatz seine traditionelle Haltung der Vermeidung von Sozialpolitik mit dem dringenden politischen Anliegen vereinbaren können, das besagt, dass die Macht vom Staat her so konzipiert werden muss, dass eine sozial stabile Ordnung geschaffen werden kann?

Die Wahl fiel auf Costa Rica und die dortigen Erfahrungen, weil es sich um eine Nation handelt, die historisch auf der Suche nach Regierungsfähigkeit ist und in einem peripheren kapitalistischen Kontext auf die Entwicklung der demokratischen Institutionen gesetzt hat. In diesem Land ist es der herrschenden Klasse gelungen, ein hegemonisches Projekt zu entwerfen und beim Aufbau der politischen und gesellschaftlichen Ordnung auf Streitkräfte zu verzichten. Sie hat somit einen Diskurs geschaffen, der agglutiniert und die soziale Ungerechtigkeit legitimiert, gleichzeitig aber eine Dosis Realität enthält, indem er öffentliche Maßnahmen vorsieht, die eine soziale Aufstiegsmobilität zulassen, sich der Armut annehmen und den untergeordneten Klassen bis zu einem gewissen Punkt eine politische Partizipation in den Institutionen ermöglichen.

Die Weg Costa Ricas hin zu einem Strukturwandel war von der Vorherrschaft des Markts und der Stärkung der im Globalisierungsprozess ablaufenden Wirtschaftsaktivitäten geprägt. Die Studie

versucht folgende Fragen zu beantworten: Wie lautete der jeweilige neoliberale, traditionelle, sozialdemokratische und entwicklungsgeprägte Diskurs bei den Maßnahmen zur institutionellen Reform, und wie sahen seine politischen und sozialen Auswirkungen aus? Eine Hypothese lautet, dass diese Reformvorschläge erst einmal den Katalysator der Institutionen passieren mussten und als Folge dessen nur schrittweise und nach einer politisch-technokratischen Verschmelzung umgesetzt wurden. Das hat dann nicht nur zu heterodoxen Ergebnissen geführt, sondern den Reformprozess verlangsamt und teilweise erratisch gemacht.

## **2. Definition und theoretische Prämissen des Konzepts Sozialstaat**

Der Sozialstaat entstand aus dem auf Keynes Theorien aufbauenden wirtschaftspolitischen Konzept, das den Staat als Instrument sieht, das systematisch in die Gesellschaft eingreift, um die Schwächen der Marktmechanismen abzumildern. Damit wurde es möglich, die unsystematischen und unregelmäßigen sozialen Aktionen (z.B. als Antwort auf die Forderung nach politischer Partizipation und Ausgleich sozialer Mängel der Arbeiterklasse) instrumentell zu entwickeln.

Der Staat wuchs und wandelte sich beträchtlich. Er sprengte eindeutig die Grenzen des alten, für die liberale Phase typischen "Wohltätigkeits"konzepts und schaffte aktiv zahlreiche Dienst- und Hilfsleistungen. Die Aufnahme der neuen Aktivitäten ging mit einer neuen Haltung des Staats gegenüber der Gesellschaft einher. Der Staat hatte es sich mit der Regulierung des Arbeitsmarkts, der Sozialpolitik und anderen wirtschaftlichen Auflagen zur Aufgabe gemacht, die für die soziale Reproduktion der Arbeiterklasse erforderlichen Bedingungen sicherzustellen.

In den achtziger Jahren gewann der so genannte Menschenrechtsansatz an Bedeutung. Dieser zielt auf die Anerkennung der spezifischen Rechte von sozialen Gruppen wie Frauen, Kinder, Homosexuelle und ethnische Mehr- und Minderheiten, bzw. auf die Gruppen ab, die nicht durch das eher klassenorientierte Konzept der sozialen Rechte von Anfang des letzten Jahrhunderts, auf dem der Sozialstaat aufgebaut wurde, repräsentiert werden. Dieser Ansatz ist in die soziale Debatte eingeflossen und hat neue politische Herausforderungen, neue ethische und moralische Probleme und praktische Anforderungen an das System der Sozialpolitik geschaffen.

Durch den Menschenrechtsansatz haben sich in der Sozialpolitik zwei unterschiedliche Perspektiven entwickelt. 1) Die funktionelle, teleologische Perspektive, die den Prozess der sozialen Integration vorbeugend oder therapeutisch begleiten will, und 2) die deontologische Perspektive, die den Aufbau einer neuen, auf den Menschenrechten basierenden Ordnung fordert. Letztere ist sehr viel weitgreifender und strukturierter als erstere und versucht unter ethischen Gesichtspunkten herauszufinden, was für den Aufbau einer demokratischen, freien und gerechten Gesellschaft das Beste ist. Das Ziel ist eine soziale Integration, die auf gegenseitiger Anerkennung und Sichtbarmachung, der Konstruktion des Subjekts und dem Aufbau einer demokratischen politischen und sozialen Identität basiert.

## **3. Die Reform der Sozialpolitik**

Die Studie sieht keine ausführliche Fallbeschreibung vor und erstellt auch keine Typologie der Reformmodelle, versucht jedoch, die Reform zu definieren und ihre "Paradigmen" bzw. die "Modelle" zu analysieren, deren Erfolg oder Entwicklung Einfluss auf die Region gewinnen können.

Die Reform hat eine fachliche Dimension, die sich auf die Diagnose, Ansätze, das Konzept und die Umsetzung der Instrumente konzentriert, die für die Redefinition der politischen Maßnahmen und eine politische Dimension, die sich auf die Machtdynamik bezieht und sich in jeder einzelnen Nation wie auch in der Region gesamt einstellt, erforderlich sind. Da es sich um eine allgemeine Analyse

handelt und nicht einzeln auf die verschiedenen Fälle eingegangen wird, konzentriert sich die Studie auf die Bewertung der fachlichen Dimension und die Identifizierung sowie Nachvollziehbarkeit der theoretischen Grundlagen, die auf regionaler Ebene das Input für die Positionen der hier aktiven Akteure bilden. Die Arbeit bemüht sich, beide Aspekte miteinander zu verknüpfen und eine integrale Analyse durchzuführen.

Die Reform ist das Ergebnis einer Bewertung der zu überprüfenden sozialen Praktiken bzw. Institutionen. Dazu können unterschiedliche Argumente zu Grunde gelegt werden: neue Schwerpunkthierarchie, Redefinition der Rolle der Institution, neue Bewertung der Wirksamkeit oder einfach bestimmte politische Positionen. Was soll reformiert werden? Warum soll es eine Reform geben? In welchem politischen und sozialen Kontext findet sie statt? Das sind entscheidende Fragen für eine Analyse dieser Art, und wir werden versuchen, sie im Rahmen dieser Studie zu beantworten. Zu Beginn soll das „gültige“ zu reformierende Sozialpolitikmodell beschrieben, sowie die politischen Strömungen und gesellschaftlichen Prozesse vorgestellt werden, die uns Grund und Ausrichtung der Reform erklären sollen.

#### **4. Das gültige Sozialpolitikmodell**

Die Sozialpolitik nahm in Lateinamerika seit 1950 im Rahmen der von Keynes inspirierten Entwicklungstheorien, die auf die Förderung der Industrialisierung durch Importersatz ausgerichtet waren, Gestalt an. Wie oben erläutert war die Sozialpolitik in Lateinamerika im Gegensatz zu Europa, wo der Sozialstaat mit Erstarkung der Demokratie entstand und diese dann stützte, Teil eines politischen Rahmens, der mit einigen qualifizierten Ausnahmen durch mangelnde Stabilität, zeitweilige autoritäre Regimes und die enormen Schwierigkeiten gekennzeichnet war, die mit der Konsolidierung einer liberalen Demokratie einhergingen. Genau wie in den europäischen Wohlfahrtsstaaten fiel seine Glanzzeit mit den expansiven Wirtschaftspolitiken zusammen. Aber anders als in Europa waren sie nicht das Ergebnis eines kollektiven Willens, der das soziale Engagement und den Integrationswillen der Gesellschaft besiegelte, sondern Opfer maßloser Eigeninteressen. Erreicht wurde höchstens ein sehr schwächlicher Sozialpakt mit der herrschenden Schicht, die das Produktionskapital besaß, und den städtischen Lohn- und Gehaltsempfängern. Dieser Pakt trug zur Stärkung der Produktionskapazität durch Verbesserung der Produktivität der Arbeitskraft und zur Integration, vor allem der städtischen Lohn- und Gehaltsempfänger in den Binnenmärkten bei.

Errichtet wurde ein assistenzialistisches, bürokratisches sozialpolitisches Verwaltungssystem, das mehr oder minder in dieser Form in ganz Lateinamerika umgesetzt wurde. Das Modell zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es dazu tendierte, die Sozialpolitik als Instrument der sozialen Integration zu konzipieren, um damit „von oben“ Sozialkonflikte zu vermeiden bzw. kanalisieren. Es trennte den Wohlfahrtsapparat von den Bürgern und errichtete eine Hierarchie, in der die Sozialplaner und Fachleute die Expertenrolle übernahmen und beliebig die grundlegenden Aspekte der Übernahme und Verwaltung von Sozialprojekten und -programmen bestimmten. Damit konnte die Technokratie die Sozialpläne und -programme eigenmächtig bestimmen und die Sozialpolitik zu einem Selbstzweck machen. Dieses soziale Interventionsmodell ist das Ergebnis eines sozialen Paradigmas, das davon ausgeht, dass es ein nationales Projekt mit Zielen und Vorgaben gibt, das die Armen für das Erreichen des Fortschritts als potentiell nützlich erachtet.

#### **5. Die Reformansätze**

Es können mindestens vier verschiedene Reformansätze der Sozialpolitik identifiziert werden: 1) Der bürokratische Ansatz, der die Kontinuität des Staates unter unveränderten Bedingungen propagiert; 2) der „Opfer“ansatz, der davon ausgeht, dass sich die Sozialprogramme ausschließlich auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen konzentrieren und die allgemeine Dienstleistungsversorgung,

besonders die für die Mittelschicht, privatisiert werden sollten; 3) der Gleichberechtigungsansatz, der die Kluft und soziale Ungerechtigkeit als Schwerpunkt auserkoren hat, um den allgemeinen Zugang zu den Sozialleistungen zu verbessern; und 4) der Menschenrechtsansatz, der sich auf die Spezifizierung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte konzentriert, um die Universalität der sozialpolitischen Maßnahmen zu stärken. Auch wenn es einige Übereinstimmungen gibt, geht jeder Ansatz von ganz unterschiedlichen Prämissen aus. Der Menschenrechtsansatz verfolgt epistemologisch gesehen eine andere Perspektive, da er sich auf das Subjekt bezieht und die Intersubjektivität in die soziale Kohäsion und Integration aufnimmt. Wie bei jeder öffentlichen Politik tendieren all diese Ansätze dazu, sich in einem politischen Prozess zu kondensieren. Aus diesem Grund muss der methodische Unterschied zwischen vorgeschlagenen Ansätzen und aktiver Politik klar bleiben. Beide Ebenen kreuzen sich aufgrund der Dynamik des politischen Geschehens und basieren auf spezifischen gesellschaftlichen Strukturen.

Die Vorschläge wurden von verschiedenen sozialen Gruppen gemacht, die in den Parteien *Liberación Nacional* und *Unidad Socialcristiana*, sowie in sozialen Organisationen der Basis organisiert sind. Für die Partei *Liberación Nacional* erwies es sich als schwierig, die volkswirtschaftlichen Strukturanpassungen voranzutreiben, weil sie es war, die den Sozialstaat gefördert hatte. Die Partei *Unidad Socialcristiana*, Sammelbecken der Ideen ihres Parteiführers Rafael A. Calderón Guardia, hatte ebenfalls ihre Schwierigkeiten. Unternehmergruppen beider Parteien trieben die neoliberale Politik voran und beeinflussten die Entscheidungsfindung mit Restriktionen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Das Ergebnis war eine Spaltung der beiden Organisationen von ihrer sozialen Basis. Die ebenfalls im Staat vertretene Mittelschicht und die Volksorganisationen traten ihrerseits zur Verteidigung des Sozialstaats an.

Die Reform der Sozialpolitik ist von diesen Konflikten und Widersprüchen geprägt. Als Ergebnis entstanden die erwähnten Ansätze, mit denen der Vielfalt der Interessen Ausdruck zu geben versucht wurde.

## **6. Die Reform der Sozialpolitik in Costa Rica**

Obwohl Costa Rica ein armes Land ist, ist es ihm gelungen, eine politische Kultur und soziale Institutionen aufzubauen, mit denen es ein demokratisch-liberales politisches Regime entwickeln konnte. Es wurde ein Projekt einer modernen Gesellschaft konzipiert, das zum Aufbau einer kollektiven Identität beigetragen hat. Diese ging einher mit einer Strategie für eine soziale Ordnung, die soziale Kohäsion und Integration gewährleistet. Dennoch leidet Costa Rica unter denselben strukturellen Einschränkungen und denselben politischen Herausforderungen wie alle übrigen armen Gesellschaften Lateinamerikas.

Wie andere Länder der Region musste dieses Land die Auswirkungen der Schuldenkrise und die Umsetzung von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen durchmachen. Diese betrafen vor allem die ärmsten Bevölkerungsgruppen und führten zu einem wirtschaftlichen und sozialen Reformprozess, der darauf abzielte, den Staat zu verschlanken, den Markt zu stärken und die Wirtschaft der Welt gegenüber weiter zu öffnen. Der vorangetriebene Strukturwandel ging mit großen Herausforderungen einher, da die Demokratie auf Konsens aufbaut und dieser eine materielle Grundlage braucht, um die Anerkennung der Bürger zu ermöglichen. Er braucht auch politische Freiheit, die es zulässt, dass Forderungen gestellt, Rechenschaft gefordert und eine Regierung gefördert wird, die sich der Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen annimmt.

Trotz der Ziele der Wirtschafts- und Sozialreform hat der politische Prozess im Endeffekt das politische Regime und die staatlichen Funktionen erhalten. Ein Hauptgrund dafür war das

Vorherrschen einer schrittweisen Vorgehensweise als unvermeidlichem Ergebnis des Konflikts zwischen Privatisierung und der geschichtlich bedingten Institutionalität Costa Ricas. Dennoch hat dieses schrittweise Vorgehen auch Störungen und Verschiebungen bewirkt und die Institutionen dermaßen gelähmt, dass es zu negativen Auswirkungen auf den Sozialstaat gekommen ist. In der Tat führt die Sozialreform zu einem neuen Sozialstaat, der dazu tendiert, die Forderungen derer, die ihn unverändert beibehalten wollen mit den Ansprüchen derer, die ihn bürgerfreundlicher machen wollen oder eine Vermischung mit dem Markt anstreben, zu kondensieren. Als Ergebnis dieser Kondensierung hat sich die Reform mehr auf die Änderung ihrer Vorgehensweisen als auf eine Strukturreform konzentriert. Die extremen Positionen haben sich gegenseitig eher annulliert, während die Institutionen sich verschlechtert bzw. es nicht geschafft haben, sich den Forderungen einer offeneren, von den Globalisierungsprozessen bestimmten Gesellschaft anzupassen.

Folgende grundlegende Änderungen des Systems der Sozialpolitik sind in Costa Rica zu beobachten: 1) Einführung von Marktmechanismen in der Verwaltung; 2) tendenziell verstärkte Armutsorientierung der Politik; 3) Vorbeugung und Menschenrechte als Schwerpunkte der Versorgungsmodelle; 4) Stärkung des technokratischen Ansatzes; 5) größere Bürgerbeteiligung und Einforderung der Rechte und 6) Stärkung der institutionellen und gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen.

Diese Veränderungen scheinen auf einen neuen Sozialstaat hinzuweisen, in dem die neoliberalen Forderungen mit den Auswirkungen der gewachsenen sozialen Problematik auf die institutionelle Struktur und die Zunahme der sozialen Forderungen kondensiert werden. Das Ergebnis ist eine Vermischung von Marktmechanismen, die auf gesteigerte Effizienz abzielen, mit Mechanismen, die eine verstärkte Bürgerbeteiligung anstreben.

Demzufolge wird heutzutage versucht, die Interventionen flexibler und unter Leitung des Staats zu gestalten. Im Unterschied zum vorigen Modell, das versuchte, sich direkt der sozialen Ungerechtigkeiten anzunehmen und sie politisch über ein Konzept des kollektiven, universellen und inkludierenden Wohlstands zu kanalisieren, ist das neue selektiver und auf eine größere Beteiligung der Gemeinschaft, Familien, Unternehmen und des Individuums an den sozialen Aufgaben ausgerichtet.

Diese punktuellere soziale Versorgung wird mit Maßnahmen kombiniert, mit denen versucht wird, die universellen sozialen Basisdienstleistungen besser als in der Vergangenheit zu regulieren und rationalisieren und mehr Wert auf Vorbeugung zu legen. Diese Art der Sozialversorgung ist genormter und berücksichtigt auch den Aspekt der Menschenrechte und fördert ein kulturelles Vorgehen, das offener auf den Lebensstil und die sozialen Praktiken der Menschen, Familien und Gemeinschaften eingeht und sich dem Konzept einer Risikogesellschaft nähert. Dieses Schema hat auch zur „Privatisierung“ gewisser Aufgaben geführt, das „Outsourcing“ und die Entwicklung des Privatsektors im Dienstleistungssektor gestärkt. Das soziale Versorgungssystem tendiert damit zur Dualisierung seiner Leistungen. Ein privates Angebot richtet sich an die Ober- und Mittelschicht, während das öffentliche Angebot die Armen und Ärmsten versorgt.

Das Hauptanliegen der Verwaltung ist die Systemkoordination. Dieses Anliegen ist eines der sichtbarsten Probleme des sozialpolitischen Verwaltungsapparats. Die Lösung dieses Problems war Inhalt aller Regierungsprogramme, unabhängig von der Partei, die jeweils an der Macht war. Dahinter steht die große Sorge, dass die politischen Aktionen und Bemühungen integraler werden müssen und die Sozialpolitik geordneter und integrierter geführt werden muss. Ersteres zielt auf die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der einzelnen öffentlichen Apparate mithilfe einer

fachlichen und politischen Mindestordnung hin. Der zweite Aspekt ist durch die Einrichtung unterschiedlicher Kommissionen angepackt worden, die Richtlinien oder Politiken für mehrere Institutionen gleichzeitig entwerfen sollen. Der dritte Aspekt zielt schließlich und endlich auf die Errichtung eines globalen sozialpolitischen Managements ab.

## SUMMARY

### Costa Rica' social policy reform in the Latin American context 1980-2002

#### 1. Objective and Purpose of the study

In the early eighties, Latin America, under the framework of Structural Adjustment policies started a process of change of its social policy. This change has been taking place through a scope that takes into account different approaches known as “the social”: the bureaucratic approach, the victim approach, the equity approach and the human rights approach. This combination of approaches is creating a social policy that joins the social integration traditional perspectives together with modern and postmodern ones.

The Reform of social policy has been strategic in this period and has aimed to give an answer to governance demands that have been created in the different Latin-American nations. The macroeconomic adjustment has had a strong impact in the government structure (aparato estatal) and has strengthened market's role. Social policy has been conceived as a compensation factor for economic and social effects caused by adjustment measures. Nevertheless, this same policy has simultaneously been limited by initiatives leading to reduce public expenditure and to privatize the supply of public services of social interest.

The purpose of this research is to characterize social policy, focusing on the Costa Rican case. It is asked on a specific way which are the general traits that this process of institutional reform has in the region? Which models of social policy have been proposed and imposed and their contribution to the efforts of governance and structural changes in the economy? It is also asked how the liberal proposal has been able to reconcile its traditional position of avoiding social policies with the political urgency of building from the State a conception of power that will create an order that is socially stable?

The reason why the Costa Rican experience has been specified is because it is a nation that historically has searched a governance approach and has bet for the development of democratic institutionalism, in a peripheral capitalistic context. In this country, the dominant class was able to shape a hegemonic project and did not rely on the armed forces to build a political and social order. Therefore, it was able to organize a speech that brought together and legitimized social inequality, but with a dose of reality starting from public policies that were able to generate process of ascending social mobility, to deal with poverty and to open institutions to political participation of the subordinated class, within certain parameters.

Costa Rica started a trip towards a structural change that was marked by the predominance of the market and the strengthening of economic activities inside the globalization process. The study tries to answer the following questions: How the neo-liberal, traditional and social democrat or developmental discourses have been expressed in the actions of institutional reform and which have been their effects in political and social terms? One of the hypotheses suggests that this reform proposal has gone through the catalyst filter of the institutions, which has gradually led to a

kind of political and technocratic syncretism. This has not only led to heterodoxy, but at the same time has generated a process of a reform that has been slow and sometimes erratic.

## **2. Definition and theoretical premises of Social State concept**

The concept of social state was based in the political and economic proposal born in the Keynesian matrix approach. This approach implied a new notion of State based in the idea of an instrument that systematically intervenes in society in order to alleviate weaknesses that arise from market operations. With this, the actions that were developed in an unsystematic and intermittent way in the social area (as an answer to the demands of political participation and attention to social shortages that have emerged from the working classes) found the possibility of an instrumental development.

The State action was broadened and was transformed in a significant manner, so that it clearly went beyond over the limits of the old concept of “beneficence”, typical from the liberal era, to turn the State into an agent of all kinds of benefits (prestaciones), services and assistances. The reality of new activities represented a new attitude for the State in relation to society. Since this organ assumed as its task the creation of conditions to guarantee the social reproduction of the working class, by means of fixing mechanisms that regulate the working market, social policy and other economic regulations.

Starting in the eighties there was an emphasis on human rights, which constitutes the acknowledgement of specific rights of social groups such as women, children and groups of homosexuals and ethnic majorities and minorities, that were not represented in the more class-conscious concept of social rights that emerged at the beginning of last century and over which the building of Social State was founded. This approach has been introduced in the social policy debate and has given birth to new political challenges, new ethical and moral problems and operational demands in the social policies system.

The focus on human rights meant a bifurcation in social policy among two different perspectives. 1) The functional and teleological, geared to attend preventive or therapeutically the social integration process and; 2) The deontological perspective channeled to the construction of a new order based in human rights. This last perspective embraces much more and is more structural than the latter one and tries to inquire in an ethical way what is best for the construction of a democratic society, free and equal. Its objective is to promote social integration based on reciprocal acknowledgement, in the visibilization and the formation of the human being in building a political and social democratic identity.

## **3. Social Policy Reform**

The study does neither make an exhaustive presentation of cases nor does it build a typology of reform models, even though it makes an approach to establish a definition of the reform and analyses the “paradigms” or models of a reform that has a level of success or development which have an incidence in the region.

The reform has a technical dimension, centered in the diagnosis, in the approaches and in the design and implementation of instruments for the redefinition of policies and a political dimension that is related to the dynamics of power, which is established in each one of the nations as well as in the region as a whole. Since the analysis level is very general and there is no case specification, the emphasis is upon a valuation (evaluation) of the technical dimension and in an identification

and reconstruction of theoretical formulations that nurture at a regional level, the position of the agents or stakeholders, which interact in such space. An effort is made in this work to link both aspects and to carry out an integral analysis.

The reform is valuation result of social practices or institutions that wish to review. This can be based upon different arguments: the re-hierarchy of priorities, the conceptual reformulation of the role of institutions, the evaluation of efficiency or simply through determined political positions. What wants to be reformed? Why the reform? And in which political and social context does it occur? , these are vital questions in an analysis of this nature, which will aim to be answered in this work. An initial effort is made to characterize “the model of the current social policy” object of such reform and to establish political trends and the social process that explain its reason and its direction.

#### **4. The model of the current social policy**

Social policy in Latin America was important since 1950 in the framework of developmental policies of Keynesian inspiration that were geared to promote the substitution of industrialization of exports? As it was explained before, in Europe the Welfare of the State coincided with the strengthening of democracy and underpinned it, and in Latin-American social policy was part of a political framework. This, except with a few exceptions, was characterized by instability, the intermittence of authoritarian regimes and great difficulties in order to consolidate a liberal democracy. Similar to what happened to Welfare States in Europe, their moments of glory coincided with expansion economic policies, but, they were not the result of a collective will that sealed a social commitment and an integrative vision of society, rather it was the outcome of excessive particular interests. At the most, it allowed building a very weak social pact between the dominant class linked to productive capital and the urban wage-earning class, which contributed to strengthen the productive capacity through productivity improvement of labor force and to integrate, mainly the wage earning sectors into the domestic market.

In this way, a model of assistance and bureaucratic management arose inside social policies, in which in a greater or lesser extent it conceived social policy as in integration instrument that tried “from the top” to avoid or channel social conflict. It established a separation between welfare machinery and citizenship and a hierarchy in which social and technical planners, as experts, discretionally defined the important aspects of the adoption and administration of social projects and programs. In this way, techno bureaucracy was granted a discretionary power in the definition of social plans and programs and conceived social policy as an end in itself. This model of social intervention has answered a paradigm in the social area, which presupposes the normative and objective existence of a national project that regards the poor as elements that are potentially useful in the achievement of progress.

#### **5. Approaches of the reform**

At least four approaches can be identified in the social policy reform: 1) the bureaucratic approach 2) the victim approach, 3) the equity approach and 4) the human rights approach. The premises from where each one of these departs are very different, even though some coincidences can be identified among the first three. The focus on human rights implies a different perspective from the epistemological approach since it has the human being as a referent and therefore includes inter subjectivity as its way of conceiving the cohesion process and social integration. As it happens in any public policy such approaches tend to condensate in the political process where each one suffers a metamorphosis that leads to their evolution and reformulation. That is why the

methodological distinction among proposal approaches and policy in action must be clear. Both levels are interlinked by the dynamics of policies and are based upon specific social structures.

## **6. Social Policy reform in Costa Rica**

Even though Costa Rica is a poor country, it was able to develop a political culture and a social institutionality that has allowed the development of a democratic-liberal political regime. A project of modern society was shaped which led to the creation of a collective identity and a strategy of social order able to secure cohesion and social integration. Nevertheless, Costa Rica suffers from the same structural limitations and the same political challenges as the other poor societies of Latin America.

As other nations from the region, this country experienced the attacks of the debt crisis and the implementation of stabilization policies and macroeconomic adjustments. This had such an effect on the poorest groups that led to a process of economic and social reforms, leading to simplify the State, strengthen the market and open the economy to the world. The structural change has presented important challenges, since democracy is based upon consensus and this requires a material base that allows citizen acknowledgement. It also needs political liberties that allow the demand for accountability and promote a government that is concerned in satisfying the interests that make up the society.

Besides the objectives of the economic and social reform, the political process led to the preservation of a political regime and the functions of the State. One of the main reasons for this was the predominance of a gradualist policy, which was the unavoidable result in this conflict between a privatization trend and the institutional history of the country. Nevertheless, the gradualism has also been responsible for gaps and a lack of institutional movement that has had a negative effect upon the Social State. In fact, the reform is leading to a new Social State that has to put together the demands that give emphasis in keeping it unscathed with those that try to move it closer to citizenship or those that propose a blend with the market. Such condensation has entailed the reform to be centered in modifying management rather than a change in a structural reform. The extremes have been canceled out. Meanwhile the institutions have suffered a deterioration process and have not been able to cope with the new demands of a more open society that has been shaped by globalization process.

The principal changes experienced by the social policy system in Costa Rica are the following: 1) the incorporation of market mechanisms in their management; 2) the tendency to have emphasis among policies that take care of poverty; 3) emphasis in the models that focus in prevention aspects and in human rights; 4) strengthening the technocratic vision; 5) more citizen participation and the demand for rights and; 6) the strengthening of mechanisms for institutional and social coordination.

These changes seem to give birth to a new Social State that has the tendency to gather the demands presented by neo liberalism, the effects that it has over institutional structures, the greater density that social problems are assuming and the raise of social demands. Therefore, there is a combination among market mechanisms trying to achieve a greater efficiency and those that aim for a greater citizen participation.

As a consequence, there is an intention geared to build an intervention perspective based in facilitation and the rectorship of the State. Contrary to the previous model, in which it tried to attend directly social inequalities and channel them politically through a concept of a collective

and inclusive universal welfare and, the new model that looks for a greater selectivity and more community participation from the family, entrepreneurs and individuals and social management.

This social attention that is more focused is combined with efforts to maintain universal basic social services that are more regulated and rationalized than in the past and with a focus on prevention. This intervention is also seen as more normative, including human rights vision and motivating cultural incidences that try to intervene more openly in the way of life and in social practices of the people, their families and the communities, reaching the concept of a risk (peril) society. Such scheme has also implied, a “privatization” process of administration, strengthening “outsourcing” and the development of the private sector in the supply of services. This is how, the system of social attention tends to have a dual character between a private supply directed to the average and high classes and a public supply directed to the poor and poorest classes.

There is a concern at administrative level that is centered in systemic coordination. This concern is one of the most visible problems at administrative level in social policy. A focus on this has been a continuous matter in all government programs, independent of the party in power. Behind this purpose, there is a deep concern that looks for a greater integrality among the actions and the political effort, geared towards attaining a more ordered and inclusive vision in social policy. The first has been geared to rebuild the functionalities of the different public machineries based in a minimum technical and political order. The second has taken among the creation of different commissions that aim to establish guidelines or policies that include several institutions. Finally, the third one has had the purpose to build a global administration for social policy.

## RESUMEN

### **La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de América Latina, 1980-2002**

En las últimas tres décadas el mundo ha sufrido cambios significativos en todos los órdenes, que han afectado a las instituciones sociales que han fortalecido al mercado. La investigación se interroga acerca de ¿cuáles son los rasgos generales que tiene el proceso de reforma institucional en el campo de la política social en la región?; ¿cuáles son los modelos de política social que se han ido proponiendo e imponiendo y su contribución a los esfuerzos de gobernabilidad y del cambio estructural en la economía? También se pregunta ¿cómo la propuesta liberal ha conciliado su tradicional posición de evitar las políticas sociales con la urgencia política de construir desde el Estado una concepción de poder, que construya un orden socialmente estable?

Se define la reforma como una valoración de las prácticas sociales o instituciones que se desean revisar. Esta puede fundarse en distintos argumentos: la rejerarquización de prioridades, la reformulación conceptual del papel de la institución, la valoración de la eficacia o simplemente por posiciones políticas determinadas. Se hace un esfuerzo inicial por caracterizar "el modelo de política social vigente" y establecer las corrientes políticas y los procesos sociales que explican el por qué y la dirección de la misma. La hipótesis formulada es que se ha impuesto el gradualismo y el sincretismo político y tecnocrático, lo cual ha llevado a la heterodoxia y a una reforma lenta y errática.

Hay cuatro enfoques de reforma de la política social: 1) el enfoque burocrático, que propone la continuidad del Estado Social en los mismos términos en que se estaba desarrollando; 2) el enfoque victimológico, que plantea la focalización de los programas sociales en atención a los sectores más pobres y la privatización de la provisión universal de servicios, particularmente los dirigidos hacia las clases medias; 3) el enfoque de la equidad, que le da prioridad a la eliminación de las brechas sociales para mejorar el acceso universal a los servicios; y 4) el enfoque de los derechos humanos, que enfatiza en la especificación de los derechos económicos y sociales. Estos enfoques tienden a condensarse en el proceso político, razón por la cual hay que distinguir entre los enfoques de propuesta y la política en acción.

En Costa Rica los principales hallazgos son los siguientes: 1) la incorporación de mecanismos de mercado en la gestión de la política social; 2) la tendencia a poner énfasis en las políticas de atención a la pobreza; 3) el énfasis de los modelos de atención en los aspectos preventivos y en los derechos humanos; 4) el fortalecimiento de la visión tecnocrática; 5) una mayor participación ciudadana y exigibilidad de derechos y; 6) El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional y social. Hay una pretensión dirigida a construir una perspectiva de intervención social basada en la facilitación, la rectoría del Estado y la selectividad combinada con esfuerzos por mantener servicios sociales básicos universales más regulados y racionalizados que en el pasado y con un enfoque preventivo. También esta intervención se muestra como más normativa, incorporando la visión de los derechos humanos y con una mayor preocupación en la coordinación funcional y sistémica. Se advierte el surgimiento de un nuevo Estado Social que tiende a condensar las propuestas neoliberales y la atención a las demandas sociales. Por el contrario, aparecen intervenciones novedosas, pero desordenadas, erráticas y con una tendencia al deterioro de los servicios sociales.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer constar mi profundo agradecimiento al Profesor Doctor Volker Luehr por su apoyo permanente a mi trabajo de tesis, sus precisas, rigurosas y detalladas observaciones a los documentos, que a lo largo de estos años le entregué. Pero, además, mi agradecimiento va más allá de este ámbito académico. Debo reconocer que si no hubiese sido por su llamada de atención, probablemente nunca hubiese llegado este momento. También deseo agradecer al Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) por su apoyo a mis viajes y estadías en Berlín, los cuales fueron necesarios para realizar esta tesis de doctorado. Igualmente debo agradecer al Sr. Jorge Rivera y a la Oficina Regional para América Latina del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quienes me apoyaron en el otoño del 2002, facilitándome un *study leave* por dos meses para completar y profundizar los documentos teóricos sobre derechos humanos, ciudadanía y política social que en su oportunidad revisó el Profesor Volker Luehr. Finalmente, deseo agradecer a mi familia, particularmente a mi esposa Ana Rojas, a mis dos hijos Sebastián y Fabián y a mi hija Andrea, por su apoyo permanente; a mi amiga María Cuvi y a mis colegas de UNICEF, con quienes a lo largo de estos años he debatido tanto sobre los temas de los derechos y las políticas públicas. No obstante, este trabajo es de entera responsabilidad mía.

## ÌNDICE DE ACRÓNIMOS

<b>ACDI</b>	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional
<b>ACORDE</b>	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo Asociaciones Latinoamericanas y Organizaciones para el Desarrollo
<b>ALOPE</b>	
<b>ANDE</b>	Asociación Nacional de Educadores
<b>ANFE</b>	Asociación Nacional de Fomento Económico
<b>APSE</b>	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
<b>ATPB</b>	Asamblea de Trabajadores del Banco Popular
<b>BANVHI</b>	Banco Hipotecario de la Vivienda
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CADEXCO</b>	Cámara de Exportadores de Costa Rica
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense del Seguro Social
<b>CECADE</b>	Centro de Capacitación para el Desarrollo
<b>CEMPASA</b>	Cementos de Pacífico S.A
<b>CEN CINAI</b>	Centro de Nutrición y de Atención Integral de la Infancia
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CEPAS</b>	Centro de Estudios para la Acción Social
<b>CIEPLAN</b>	Corporación de Estudios para Latinoamérica
<b>CINDE</b>	Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo
<b>CLAD</b>	Consejo Latinoamericano de Administración Pública
<b>CODESA</b>	Corporación de Desarrollo S.A.
<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Rectores
<b>COREC</b>	Comisión de Reforma del Estado Costarricense
<b>CPT</b>	Consejo Permanente de Trabajadores
<b>DINADECO</b>	Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario
<b>EDU-2005</b>	Educación 2005
<b>FERTICA</b>	Fertilizantes de Centroamérica
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FOD</b>	Fundación Omar Dengo
<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares
<b>FONASOL</b>	Fondo Nacional de Solidaridad
<b>ICAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano de Planificación y Evaluación Social
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano de Seguridad Social
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>INFOCOP</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

<b>ISAPRES I</b>	Sistema de Instituciones de Salud Previsional
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MERCOMUN</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OFI</b>	Organismos Financieros Internacionales
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de Salud
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PAE</b>	Programa de Ajuste Estructural
<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia
<b>PEC-1</b>	Programa Económico Costarricense
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PLANNOVI</b>	Plan Nacional de Nacional contra la Violencia Intrafamiliar
<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PROFAC</b>	Proyecto de Fortalecimiento a la Autogestión Comunitaria
<b>PROGRESA</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación
<b>PROMECUM</b>	(Costa Rica) Programa de mejoramiento de la educación
<b>PRONADE</b>	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
<b>PRONAMYPE</b>	Programa Nacional de Mediana y Peque;a Empresa
<b>PRONASOL</b>	Programa Nacional de Solidaridad
<b>PUSC</b>	Partido Unidad Socialcristiana
<b>SEC</b>	Sindicato de Educadores Costarricenses
<b>SFNV</b>	Sistema Financiero Nacional de Vivienda
<b>SIG</b>	Sistema de Información Geográfica
<b>SILOS</b>	Sistemas Locales de Salud
<b>SIPO</b>	Sistema de Identificación de la Población Objetivo
<b>SIPROCIMECA</b>	Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense del Seguro Social
<b>SISBEN</b>	Sistema de Registro de Beneficiarios
<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica
<b>UNDECA</b>	Unión Nacional de Empleados de la Caja y de la Seguridad Social
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNIPRIN</b>	Unión de Instituciones Privadas de Atención de la Niñez
<b>UNRISCH</b>	United Nations Research Institute

## INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente documento titulado “La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de América Latina: 1980-2002”, realiza un análisis de los principales cambios que ha sufrido la política social como resultado de un esfuerzo por ajustarla a las restricciones económicas y demandas sociales provocadas por la crisis de 1981 y las medidas de política económica de corte neoliberal. Estos cambios no se han llevado a cabo solo en Costa Rica, sino que han formado parte de un patrón de comportamiento político y social en toda la región de América Latina.

El proceso de investigación ha sido largo, con interrupciones y énfasis, el cual no solo muestra la evolución de los acontecimientos en materia de política social, sino, también, cambios en las aproximaciones conceptuales al objeto de estudio, tanto de parte del investigador como, en general, de las ciencias sociales aplicadas a este ámbito de la política social. Originalmente, el interés estuvo centrado en los cambios sustantivos de la racionalidad estatal y sus efectos en el orden social. Si bien esta preocupación se mantiene en el texto, de manera subordinada, hay un mayor esfuerzo por captar enfoques y rasgos en la manera como se construye lo social desde el Estado en América Latina y, en particular, en Costa Rica. Este trajinar investigativo comprende diferentes incursiones en el análisis de la política social de aspectos específicos (como el análisis de la reforma de las políticas de salud, y la adopción de mecanismos para implementar los programas de asistencia social), y reflexiones teóricas sobre los derechos humanos, la ciudadanía y la política social. Tales incursiones se han visto mediadas por la pragmática de la contribución al diseño de estrategias y de enfoques de política social, principalmente en el área de la niñez y de la adolescencia.

La política social ha cambiado significativamente durante estos años. Se ha puesto énfasis en la atención de los grupos sociales más pobres, y, particularmente, los que se han visto afectados por las políticas neoliberales de ajuste macroeconómico. Se ha discutido y modificado la gestión de los servicios sociales básicos (salud y educación), incorporando al sector privado en la producción de estos servicios, y promoviendo mayor participación de la comunidad organizada y de las organizaciones no gubernamentales. También se han impulsado reformas sistémicas a la estructura de organización de estos servicios, y se han implementado mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación del desempeño de los programas sociales y mecanismos de registro y selección de beneficiarios.

Concomitantemente, la política social ha sido objeto de un debate acerca de sus capacidades para atender derechos específicos a los niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas, entre otros. Esto ha significado la incorporación del enfoque de los derechos humanos impulsado por las convenciones y declaraciones hechas por los países miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, y promovido por las agencias de cooperación del Sistema de Naciones Unidas.

El trabajo especifica el caso de Costa Rica, país que se ha caracterizado por desarrollar una política social con pretensiones de universalidad, y que alcanzó en los años setenta indicadores sociales con un nivel muy por encima del resto de la región latinoamericana. La reforma en esta nación ha tenido características singulares gracias a instituciones democráticas consolidadas, las cuales han obligado a condensar y mediatizar muchas de las medidas radicales que proponen los neoliberales. También esta singularidad obedece

a que los sectores socialdemócratas, quienes históricamente portaron la bandera de una reforma social en el contexto capitalista, han adoptado posiciones ideológicas pragmáticas y heterodoxas, que se reflejan en propuestas igualmente heterodoxas en materia de política social.

El documento sistematiza la discusión conceptual y técnica, que caracteriza los nuevos rasgos de la política social, tanto en América Latina como en Costa Rica, y muestra las tendencias de las transformaciones que experimenta. En el primer capítulo se presentan de una manera más extensa el objeto de estudio, el problema de investigación y los objetivos.

Los siguientes tres capítulos están organizados en función de estos objetivos. El segundo y el tercero tratan de cumplir con el objetivo N° 1, tendiente a identificar los enfoques, propuestas y discursos sobre lo social en América Latina, y, particularmente, en Costa Rica en el período 1980-2002. El segundo capítulo se dedica a realizar una breve caracterización teórica del concepto de Estado social. Se analiza el lugar que tiene la noción de política social en esa discusión más general. También se profundiza en el concepto de ciudadanía, otra categoría de análisis social que ha ganado mucho espacio en la teoría social y política contemporánea. En este contexto se especifica la discusión incorporando el tema de los derechos humanos, tal y como son conceptualizados en el debate reciente de las ciencias sociales y jurídicas. Esta breve caracterización resume un trabajo mucho más extenso, el cual fue presentado como insumo conceptual de la investigación y resumido a lo largo de toda la tesis. El tercer capítulo hace una caracterización de la evolución de la política social y sus debates en América Latina. Así mismo, realiza una caracterización de los enfoques de reforma de la política social vigentes, y presenta un análisis más detallado de las propuestas operativas de reforma en los sectores sociales (educación, salud y protección social).

El capítulo cuatro está orientado a cumplir con los objetivos dos y tres de la investigación en la medida en que analiza, por una parte, los contextos, la dinámica sociopolítica, y los actores presentes en el proceso de reforma de la política social en Costa Rica. Este capítulo hace un recuento histórico de la política social costarricense y del desarrollo del Estado Social y de la democracia. Dicho análisis es necesario para ubicar el fenómeno de la reforma de la política social, y sus alcances políticos en la estructuración de la sociedad. Por la otra, se centra en el análisis de los rasgos de este proceso de reforma de la política social, que cristaliza muchos aspectos conceptuales, estratégicos y operativos de los enfoques y de las propuestas que fueron analizadas en el capítulo tres. El capítulo analiza este período de reforma hasta la administración Rodríguez Echeverría, la cual sintetiza la posición neoliberal dado que el presidente Miguel A. Rodríguez fue el ideólogo más representativo del neoliberalismo en Costa Rica. La tentación de ampliar el objeto de estudio hasta la siguiente administración fue grande, pero la conclusión de que los acontecimientos principales de la reforma de la política social se llevaron a cabo hasta la finalización de ese período presidencial (2002) fue un argumento suficiente para delimitar la temporalidad de la investigación.

Finalmente, a modo de conclusión, el capítulo cinco, breve y conciso, muestra las debilidades del proceso de la reforma de la política social, los desafíos y las dificultades que encierra Costa Rica para reeditar los viejos éxitos políticos. Queda claro que el caso costarricense, si bien muestra una especificidad con respecto a como se ha abordado la reforma en otras naciones de América Latina, tiende a perder ese carácter de referente para un modelo integrado e inclusivo de desarrollo social.