

## Capítulo 1

### Problema de investigación y estrategia metodológica

#### 1.1. Objeto de estudio y problema de la investigación

El objetivo de la presente investigación es analizar la reforma de la política social en Costa Rica durante el período 1980-2002, como un caso particular del proceso de transformación que se ha experimentado, en este ámbito, en América Latina. Como es sabido, en las últimas tres décadas el mundo ha sufrido cambios significativos en todos los órdenes, que han afectado a las instituciones sociales y, particularmente, al Estado.

Uno de estos cambios ha sido la notable expansión y profundización del mercado en el mundo, a raíz del poderío económico y político que han alcanzado los grupos económicos vinculados con el capital transnacional, y del predominio del “pensamiento único” en las políticas económicas y sociales.

Esta centralidad alcanzada por el mercado, y las concepciones de la economía y de la sociedad basadas en la competencia, ha conducido a que se privilegie el crecimiento económico frente al Estado de Bienestar y los mecanismos públicos de integración social. También ha contribuido a fortalecer y modificar los procesos de individualización social y a una mayor desigualdad social. Si bien esta expansión no está vinculada directamente al incremento de los niveles de pobreza, sobre todo en los países más pobres —dado que perviven factores como la debilidad institucional, la concentración del poder político y económico en grupos muy reducidos, y una historia de exclusión y segregación social y cultural—, sí ha coadyuvado a que la problemática social se haya vuelto más compleja y diversa.

Otro cambio ha sido la emergencia de nuevos movimientos sociales que están obligando a la especificación de los derechos humanos, y a una mayor participación ciudadana en la gestión de lo social. Esto presiona por una selectividad tendiente a tematizar la universalidad de la atención social, y a integrar más ámbitos funcionales que estaban claramente diferenciados. La selectividad ha propendido a una atención más focalizada a grupos sociales y a problemas específicos, que incide de manera más directa, y con un enfoque más normativo en las prácticas sociales y en la familia. Como consecuencia de tales transformaciones, se han venido dando procesos de refuncionalización y reorganización del Estado. También se han puesto en entredicho las bases de la democracia liberal, y parecieran haberse modificado las relaciones sociedad civil-Estado. Se han estimulado procesos de reforma en las instituciones que se dedican a atender el bienestar, y a dar asistencia social a los pobres, los cuales han redefinido los términos de la relación Estado-sociedad en este ámbito.

En los países latinoamericanos estos cambios se viven no solamente de manera más intensa, sino con mayor complejidad, pues han lidiado entre la ingobernabilidad estructural, producto de la debilidad institucional, y de las dificultades para construir un proyecto nacional incluyente e integrador y la búsqueda de la estabilidad económica y social. En efecto, las restrictivas políticas de ajuste estructural implementadas en las últimas tres décadas, fortalecieron la desigualdad social, y profundizaron estas antinomias. Sin embargo, al mismo tiempo, estos países experimentaron una tendencia

hacia el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, en virtud del fracaso, y de la caída de las dictaduras de nuevo cuño, surgidas a mediados de los setenta en el Cono Sur, y, en general, de los regímenes autoritarios existentes en los otros países de la región.

Se inicia, de esta forma, un recorrido hacia la reforma del Estado, que en buena parte se postula como desmantelamiento de muchas de “las funciones”, que había adquirido este órgano en la etapa del desarrollismo. La reforma se orientó a apoyar el fortalecimiento del mercado, la apertura de las economías, y a estimular el sector externo. También implicó fortalecer la seguridad jurídica, y atender de manera especial a los pobres, principalmente a los grupos que estaban siendo afectados por las medidas económicas.

La pregunta ¿cómo construir el orden social en un medio de desigualdades sociales, de una modernidad que exige el funcionamiento de un Estado democrático de derecho y de reformas económicas que privilegian el mercado? estuvo en el tapete de las discusiones en la academia, en los organismos que apoyan el desarrollo, y en los mismos organismos financieros internacionales, que estimularon estos procesos de cambio social. De la respuesta a la pregunta surgieron esfuerzos sistemáticos para fortalecer la atención social, mediante un proceso sostenido de experimentación, a través de proyectos y programas dirigidos, principalmente, a la atención de la pobreza.

En efecto, el incremento de la pobreza y de la desigualdad social en este período obligó a que se pusiera énfasis en un discurso centrado en la atención a los “más pobres” mediante el desarrollo de políticas selectivas. Además, se procuró reforzar la participación de la sociedad civil en las estrategias de integración social, ya sea complementando o sustituyendo al Estado. Esto se mezcló con las iniciativas más autónomas de movimientos sociales surgidos en esta etapa, que reclamaron el reconocimiento de un tipo de ciudadanía diferente y de los derechos específicos.

Consecuentemente, se inició un proceso de reforma de la política social que pareciera articular diferentes enfoques: el viejo enfoque asistencial verticalista derivado de la visión tradicional del Estado de Bienestar, el enfoque de la focalización de la atención de la pobreza, el enfoque de la equidad, que atiende selectivamente disparidades para ir construyendo una atención universal, y el enfoque de los derechos humanos. Esto está produciendo una política social que es una mezcla de perspectivas y enfoques tradicionales, modernos y posmodernos de integración social. De este modo, se desarrollan estrategias de integración social muy interesantes que pretenden incidir en la estructura de poder de las familias y en los modelos de intervención y participación social. Estas estrategias, también, se preocupan de cómo garantizar la gobernabilidad.

El estudio se pregunta de manera específica ¿cuáles son los rasgos generales que tiene este proceso de reforma institucional en la región? ¿Cuáles son los modelos de política social que se han venido proponiendo e imponiendo y su contribución a los esfuerzos de gobernabilidad y del cambio estructural en la economía? También se pregunta acerca de ¿cómo la propuesta liberal ha conciliado su posición de evitar las políticas sociales con la urgencia de construir, desde el Estado, una concepción de poder que funde un orden socialmente estable?

Estas preguntas tienen su concreción en Costa Rica, una nación que históricamente buscó un enfoque de gobernabilidad y apostó por el desarrollo de la institucionalidad democrática, en un contexto capitalista periférico. En este país, la clase dominante pudo configurar un proyecto hegemónico y prescindir de las fuerzas armadas para construir

un orden político y social. Consiguió, en este sentido, organizar un discurso aglutinador y legitimador de la desigualdad social, pero con una dosis de realidad a partir de políticas públicas capaces de generar procesos de movilidad social ascendente entre los grupos medios bajos, atender a la pobreza y abrir las instituciones a la participación política de las clases subordinadas, dentro de ciertos límites.

Bajo estas circunstancias, con limitaciones y debilidades estructurales semejantes a las de las otras naciones del subcontinente, Costa Rica inició un cambio estructural signado por el predominio del mercado y el fortalecimiento de las actividades económicas, insertas en la globalización, que produjeron un proceso de reformas económicas y sociales. Esto plantea la pregunta acerca de ¿cómo se han expresado los discursos neoliberal, tradicional y socialdemócrata o desarrollista en las acciones de reforma institucional y cuáles han sido sus efectos en términos políticos y sociales? Nuestra hipótesis propone que, en un contexto democrático, estas propuestas de reforma han pasado por el filtro catalizador de las instituciones, lo que ha conducido al gradualismo y a una especie de sincretismo político y tecnocrático, que no sólo ha llevado a la heterodoxia, sino que, al mismo tiempo, ha generado un proceso de reforma lenta y errática.

Una de las características del contexto político actual es, como señalamos antes, el surgimiento de un discurso basado en los derechos humanos. Este estudio se interroga sobre cómo ha incidido este enfoque en la propuesta de reforma de la política social en Costa Rica y cuáles son sus límites en un contexto de transformaciones económicas como las que se han planteado en este período. Este discurso, como los anteriormente señalados, conduce a modificaciones en una serie de conceptos de lo social. Sin embargo, este estudio no entra a esas consideraciones, pues sólo le interesa mostrar el proceso y la tendencia sociopolítica e instrumental de la reforma. En este campo específico, el estudio identifica las variaciones que se postulan en la concepción de lo social, sin profundizar en los aspectos sustantivos relacionados con la concepción de bienestar, familia, individuo o aspectos más específicos relacionados con la atención de la salud, el acceso a la educación o la naturaleza de la protección social.

## **1.2. Objetivos específicos y generales**

El propósito general del estudio es analizar la evolución, los enfoques y las características que presenta la reforma de la política social en América Latina y particularmente, en Costa Rica en el período 1980-2002.

El estudio se propone cumplir con los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar los enfoques, propuestas y discursos sobre lo social en América Latina y particularmente, en Costa Rica en el período 1980-2002.
2. Establecer los contextos, la dinámica sociopolítica y los actores que conducen al proceso de reforma.
3. Definir los rasgos comunes y específicos de la reforma en cada uno de los sectores sociales.

### **1.3. Fuentes de información**

La investigación se basó en fuentes secundarias y primarias de información. Se revisó la bibliografía existente. En el análisis del caso costarricense, se consultaron los principales diarios de la época y se realizaron entrevistas a personas y actores claves. El uso de la Internet fue clave para la identificación de información sobre América Latina, en general.