

Capítulo 4

Costa Rica: Un caso paradigmático de reforma de la política social

Introducción

En el presente capítulo, se profundiza el análisis de la reforma de la política social, en el caso de Costa Rica, el cual ha sido una excepción en América Latina, ya que a pesar de ser un país pobre, logró configurar una cultura política y una institucionalidad social, que ha permitido el desarrollo de un régimen político democrático-liberal.

Como otras naciones de la región, este país sufrió los embates de la crisis de la deuda, y la implementación de políticas de estabilización y ajuste macroeconómico, que no sólo afectaron la situación social, principalmente de los grupos más pobres, sino que, además, condujeron a la nación a un proceso de reformas económicas y sociales. Sin embargo, el enfoque y la fuerza con que se llevaron tales acciones, no condujeron a cambios muy bruscos en las reglas del juego, aun cuando sí experimentaron los mismos condicionamientos y tendencias que los han llevado a redefinir el modelo de desarrollo y de Estado vigentes desde los años cincuenta. Quizás, ello obedeció a que tales procesos de cambio se llevaron a cabo, en un contexto donde predominó el Estado de Derecho, a diferencia de los otros países en los cuales las transformaciones fueron emprendidas por regímenes autoritarios. Hoy Costa Rica se debate, sin embargo, entre el centrismo o gradualismo propio de una democracia pluralista, el cual ha llevado al inmovilismo institucional⁵⁰, y las transformaciones que exigen las condiciones económicas y políticas a nivel mundial. La interrogante es si podrá encarar esos cambios, sin sacrificar los avances obtenidos en materia de la democracia y del acceso a oportunidades.

En efecto, el cambio estructural propuesto en un contexto de democracia liberal ha implicado importantes desafíos, ya que la democracia se funda en el consenso, y éste requiere de una base material que posibilite el reconocimiento ciudadano, así como de libertades políticas suficientemente desarrolladas, para lograr una esfera pública capaz de tematizar, exigir, rendir cuentas, y promover un gobierno preocupado por satisfacer los intereses de la sociedad. El éxito político y económico del modelo costarricense alcanzado hasta los años ochenta fue construir una sociedad relativamente más igualitaria o menos desigual. Éxito relativo, ya que las desigualdades, no solamente seguían siendo significativas y éticamente intolerables, sino que se expresaban en un estilo de hacer política, que reproducía las diferencias sociales.

La propuesta neoliberal, fundada en el protagonismo del mercado en el proceso de integración social, implicaba sacrificar el factor que había permitido esa sociedad menos desigual: el Estado. ¿Cómo garantizar esa integración social característica de la sociedad costarricense con un Estado débil? ¿Cómo afrontar la apertura del mercado y

⁵⁰ Se entiende por inmovilismo institucional aquella situación en la cual no hay cambios significativos para reducir el Estado Social pero, tampoco, para profundizar la democracia. Esto significa que las instituciones tienen un desgaste “natural” que atenta contra el tradicional enfoque social que logró fortalecerse en el país a partir de los años 1950.

las desigualdades estructurales en condiciones de un Estado Mínimo, y, al mismo tiempo, de una democracia liberal? Estas son algunas de las preguntas que motivaron los debates y los cuestionamientos éticos entre estatistas y no estatistas.

El proceso político que dio lugar a este intento de cambio estructural producido por las reformas económicas y sociales de corte neoliberal, condujo a la preservación del régimen político, y de las funciones del Estado, aun cuando democracia y política social se vieran afectadas, a veces muy negativamente. La primera hipótesis que sostenemos en este capítulo argumenta que el gradualismo fue el resultado ineludible de esta contraposición entre la tendencia a la privatización, y la historia institucional del país. No obstante, el gradualismo, característico de las sociedades demoliberales, ha causado desfases, e inmovilismo institucional, que también ha afectado negativamente en esa defensa del Estado Social. La segunda hipótesis postula que Costa Rica se ve enfrentada a una modernización, que procura avanzar de la modernidad política, ya conseguida, a la modernidad económica, tránsito que tiene enormes desafíos y múltiples peligros. Uno de estos desafíos es la vinculación de la política social, con el mercado y la sociedad al mismo tiempo. Resulta todo un reto organizar una política capaz de contribuir a mejorar la productividad como un instrumento para alcanzar la equidad, y, a la vez, propiciar el cumplimiento de los derechos, y la creación de una sociedad fundada en el derecho.

El presente capítulo muestra las particularidades de este paradigma centrista, los límites, pero también los peligros que enfrenta. La institucionalidad costarricense no sólo está compuesta de entidades públicas, también es el resultado de una cultura, pero sobre todo de relaciones sociales. La reforma implica modificar estos aspectos, que no se consigue de manera sencilla con la simple aplicación de instrumentos de ingeniería social o de modificación de leyes, se requiere algo más, sobre todo considerando que la sociedad ha tendido a volverse más compleja y, por lo tanto, más difícil de gobernar.

El capítulo está constituido por tres apartados. En el primero se analiza, de manera resumida, los factores que han conducido al surgimiento de esta institucionalidad, y de esta cultura basadas en el consenso y en el derecho. En el segundo se describe el proceso del ajuste y su impacto en la política social. Finalmente, en el tercero se analiza la evolución y las características del paradigma de la reforma de la política social en el país; se realiza un perfil o caracterización general del proceso conjunto de la reforma, con el objeto de establecer los nuevos rasgos que pareciera estar asumiendo el Estado Social.

4.1. Determinantes, contradicciones y rasgos principales del Estado Social

Comenzamos este breve apartado, estableciendo el hecho de que en Costa Rica se configuró un moderno Estado fundado en el derecho, y en la voluntad de atención de lo social, es decir, un Estado Social. Se entiende por tal Estado, la construcción de una voluntad colectiva orientada a desarrollar una capacidad de racionalización de la sociedad, dirigida a controlar el proceso de universalización y regularización del mercado, y, consecuentemente, a promover un orden social estable. Dicha voluntad se ha expresado de distintas formas. Una, por medio de la formación de un complejo, centralizado y descentralizado de organizaciones públicas, tendiente a normar actividades

económicas, sociales y políticas. Otra, mediante la formalización jurídica estableciendo derechos constitucionales a los trabajadores, y regulaciones en diferentes campos, orientadas a organizar la acción social, por ejemplo, la ley de salud, la ley que regula los procesos electorales, ley de asociaciones, etc. Finalmente, también se manifiesta en la creación de la organización, y regulación de mecanismos de representación y delegación colectiva, por ejemplo, los partidos políticos, los sindicatos, asociaciones.

La creación de un dispositivo organizacional, el cual abrió espacios a los sectores sociales para encauzar sus expectativas y demandas y la formación de un marco jurídico, cuya función consistió en dotarle a éstas de legalidad y legitimidad, propició las condiciones para que se desarrollara una coordinación de la acción social, y una interacción política entre los diferentes sectores que componen la sociedad costarricense. Esto posibilitó, al mismo tiempo, una integración de diferentes ámbitos de la vida social, que permitieron la articulación sistémica entre economía, administración y política; y fomentaron la integración social.

¿Cuáles han sido los efectos de la institucionalización de lo social? Antes de dar respuesta a esta interrogante es pertinente definir que se entiende por esta última noción.

Imaginemos un Estado cuya actuación se reduce a una función de gendarme de la sociedad. Es decir, no asume ninguna actividad de control social, más que la de velar porque la dinámica social se desenvuelva, como un proceso natural y espontáneo: "interviene" solamente para sancionar ciertas reglas que permitan este tipo de desenvolvimiento. En este estado de cosas, la regulación de la acción social se establece básicamente por medio de mecanismos como el mercado, que desarrolla un sistema de castigos y recompensas, y de normas y valores emanados desde la sociedad, a partir de la costumbre, la tradición, el derecho consuetudinario, y otros medios de racionalización social como la religión. Las regulaciones del Estado se constriñen a la creación de condiciones que permitan este funcionamiento natural. Por consiguiente, la creación de sanciones legales y de reglas emanadas desde el Estado, visto como representación colectiva de la sociedad es mínima. En este caso, la interacción y la coordinación de la acción social se realizan, fundamentalmente, en virtud de la intermediación del mercado y de las instituciones sociales generadas desde la sociedad civil.

Con la configuración de un Estado Social, ocurre lo contrario. Se presume que un orden social estable no surge de manera espontánea: ni el mercado, ni las instituciones sociales, en el marco de la sociedad capitalista están en capacidad de garantizar la gobernabilidad del sistema. De ahí que sea necesario fijar un conjunto de reglas abstractas, que controlen y organicen la acción social en función de garantizar el equilibrio sistémico. Es así como se plantea la regulación del mecanismo de mercado, principalmente el de trabajo, por medio de controles salariales, y de la provisión de un conjunto de bienes públicos complementarios al salario directo. El Estado asume, consecuentemente, la función de "administrar" el conflicto social organizando espacios políticos y administrativo-institucionales, así como mecanismos jurídicos y político-administrativos de concertación social. Se conforma, en virtud de la interacción e interdependencia de este conjunto de instancias y mecanismos jurídicos, políticos y administrativos, un sistema encargado de tratar anticipado o reactivamente, los conflictos que surgen en la sociedad.

El desarrollo de la organización y el funcionamiento de este sistema político-administrativo activaron un proceso estatal de institucionalización social. Consiste en la subordinación de la acción social individual y/o colectiva, a un conjunto de reglas y

normas sancionadas legalmente, que legitiman y delimitan política y administrativamente el campo posible de actuación de los individuos y de los grupos sociales. Esto posibilita orientar, y, por lo tanto, controlar esta acción hacia determinados fines o metas, lo que quiere decir: configurar en el Estado una capacidad de racionalización de la acción social. Tal capacidad se logra por medio de la creación de instrumentos de intervención (políticas), y de la producción normativa.

El efecto político y social que ha tenido este proceso para el país ha sido la consolidación de una cultura política del consenso y de la negociación. Esta cultura, con consecuencias en el orden psicosocial, ha promovido en los actores sociales una actitud dirigida a subestimar las situaciones problemáticas y conflictivas, que le depara la realidad social. También ha propiciado una práctica política y social dispuesta a reconocer mediaciones, y a desarrollar un enfoque gradualista a las propuestas de solución de los problemas sociales. Estos hechos han conducido a una desradicalización de la sociedad civil, y al fortalecimiento de las posiciones centristas. Para Manuel Solís (Solís 2006) esto no implicó un nuevo tipo de ciudadanía.

En efecto, el proceso de institucionalización no sólo ha supuesto el desarrollo de estrategias de racionalización sino que ha abierto la posibilidad de construir una organización social fundamentada en principios racionales. A manera de hipótesis, se podría presumir que la sociedad costarricense ha desarrollado mecanismos que propician un aprendizaje social, el cual permite una tematización de muy diversos aspectos y el establecimiento de posibilidades de atención. La institucionalización y racionalización social producida desde el Estado ha devenido, consecuentemente, en una incorporación del conflicto social al sistema político-administrativo. Ello ha conllevado la formación de redes de poder que lo atraviesan, tanto vertical como horizontalmente, y a un paulatino proceso de formalización de la política. Estos dos procesos son divergentes, tal y como lo ha apuntado Offe (1990), para el caso de los Estados de Bienestar. Pues, mientras el primero subsume la dinámica de la Administración Pública a una lógica basada en los resultados; el segundo, lo hace a una lógica amparada en la definición de rígidas normas.

En el caso de Costa Rica ambos procesos presentan especificidades. Respecto del primero deben señalarse los efectos que tiene la heterogeneidad de la estructura social de la nación, propia de los países capitalistas no avanzados, sobre el sistema político-administrativo. En el caso del segundo, el inadecuado funcionamiento de los procesos de racionalización de los ámbitos administrativos y las dificultades para implantar tecnologías de punta en este campo. Estas limitaciones tornan más complejo el funcionamiento del sistema político-administrativo porque: 1. Enfrenta una mayor diferenciación política y social, lo cual implica mayores dificultades para establecer equivalencias políticas y sociales. 2. Se presenta, en consecuencia, una mayor parcelación y politización de la Administración Pública. 3. La organización de la Administración Pública basada en el modelo burocrático sustentado en la sanción de reglas abstractas, encuentra serios obstáculos, que han conducido a una gestión pública *lábil* y deficiente.

4.1.1 El liberalismo y lo social

Uno de los factores que contribuyó a que el país alcanzara este grado de desarrollo político fue, sin duda alguna, el surgimiento y desarrollo del liberalismo, el cual se impuso definitivamente hacia finales del siglo pasado como un pensamiento político, capaz de

fragar una cultura política moderna y las bases de un régimen de democracia representativa, a pesar del uso oblicuo del Sufragio, que hicieron sus más conspicuos representantes. Esto no debe llevar a pensar que la democracia liberal había sido consumada; por el contrario, no existía una generalización de intereses que viniera a establecer un ámbito de expresión pública y social, como lo conocemos ahora. Más bien, los intereses generales aún se confundían con los individuales, mostrándonos que el patrimonialismo colonial no había sido superado totalmente. El estatuto de ciudadano, si bien fue garantizado por la constitución política de 1890, representaba consecuentemente un reconocimiento apenas formal, de modo que no se había alcanzado el reconocimiento ciudadano, en sentido estricto.

Desde el comienzo, la política costarricense fue producto de contrastes y balances que han llevado a su desarrollo político por el mismo camino pendular de la modernidad. En efecto, se construyó una visión hegemónica, la cual se erigió en un discurso legitimador del poder de la oligarquía, pero propició libertades políticas que garantizaron una cierta autonomía del Estado dentro de los límites permitidos por el poder económico de la clase dominante, a diferencia de lo que ocurrió en el resto de Centroamérica, donde el mercado fue equivalente al predominio absoluto de los intereses privados de la oligarquía. Esa autonomía, si bien canalizó de manera restringida los reclamos populares sobre las condiciones de vida, fue producto, también, de las luchas del movimiento popular, el cual se encontraba todavía en una fase muy germinal, pero logró incidir en una mayor ampliación del Estado. Era una época de enorme conflictividad social, producto de las grandes desigualdades de toda naturaleza que existían. Los historiadores han mostrado como la sociedad se configuró alrededor de prácticas excluyentes, algunas de ellas intolerables, aunque no llegaron a los extremos de otras naciones. Por el contrario, en última instancia hubo una apertura a aceptar la legitimidad de los reclamos, e incluso de manera tímida a anticiparlos. Es así como se fueron impulsando una serie de leyes, que buscaban desarrollar algún tipo de regulación sobre "la cuestión social", las cuales fueron tomando relevancia cuando las luchas se profundizaron. Se va creando así, una oferta de servicios básicos, principalmente en el campo de la salud pública con acciones de saneamiento ambiental, y en la educación pública. Igual que ocurrió en el resto de América Latina se otorgó una importancia desmedida en comparación con su interés por lo social, gracias en gran parte, a sus intereses ideológicos.

Estos rasgos que adquirió la política en el período liberal determinaron una ampliación paulatina del Estado. Si bien esto es incomparable con la experimentada después de 1950, es innegable que se expresó en un incremento de la actividad pública, aun en el campo social. Como señala José L. Vega Carballo "... la institucionalización del Estado y su más clara delimitación estructural, con respecto a la sociedad civil y al ejercicio inmediato del dominio clasista, lo llevó rápidamente más allá del Estado Gendarme" (Vega Carballo 1982:47). No obstante, "la intervención" del Estado careció de esa sistematicidad y permanencia que va a distinguir su accionar en el llamado período "desarrollista", y, más bien, se constriñó al despliegue de una actividad esencialmente reglamentista, en particular lo relacionado con la salud. La mayoría de estas reglamentaciones no traspasaron el umbral que permitiera su completa institucionalización. Por tal razón, no se puede afirmar que en este período existiera una política social, en sentido estricto.

A partir de la década de 1940, la situación cambió significativamente, ya que surgió un Estado con mayor vocación intervencionista. Como consecuencia de este modelo de Estado, se aceleró el proceso de industrialización, y, en general, de modernización de la

economía, trayendo consigo cambios significativos en la estructura social, y un modo de vida diferente. Podría decirse que, a partir de este momento, la sociedad costarricense no sólo comienza una nueva etapa en su desarrollo, sino que logra concluir su ingreso a la modernidad. Uno de los aspectos más importantes de este acelerado proceso de cambio es la ampliación que sufre el Estado, particularmente en el campo social. Jurídica y administrativamente, esto se va a expresar en la creación de instituciones y leyes que plantean una intervención sistemática y permanente en educación, salud, desarrollo agrario, desarrollo comunal, capacitación y vivienda. Algunas asumieron un carácter universal, mientras que otras se dedicaron a atender a grupos específicos. Con ello se dio un proceso de racionalización de la vida social activado desde el Estado, como una actividad que pretendía realizarse de manera consciente. Esta variación que sufre el Estado, no es obra de la casualidad, ya desde 1930 la socialdemocracia, el Partido Comunista, la iglesia y los socialcristianos venían planteando erigir al Estado como principio de organización social. Este fue otro de los factores que sin duda alguna contribuyeron a forjar un consenso sobre el papel activo del Estado. Interpretaciones como la de Manuel Solís (Solís 2006:89-151) señalan, sin embargo, que no hay tal consenso sino una cultura social y política patriarcal y verticalista propia de un país agrario, campesino y estratificado. Esta cultura se impuso aún en el contexto de la reforma social bajo una perspectiva personalista que identificó esta reforma con el liderazgo de Calderón Guardia. Según este autor las coincidencias políticas estuvieron más motivadas en relaciones familiares de la elite política, que abarcaba algunos de los principales líderes del Partido Comunista, y la tradición (las convicciones religiosas y las cosmovisiones culturales de una sociedad fundada en la pequeña y mediana propiedad).⁵¹

Justamente, estos movimientos serán los protagonistas de la guerra civil de 1948. Paradójicamente, se ubican en bandos diferentes, pese a que coinciden en la valoración negativa que realizan del liberalismo y en la urgencia de instaurar un Estado racionalizado. Los socialdemócratas promueven un modelo de Estado que procura desarrollar una racionalización paulatina de la sociedad, y que pretende fomentar el control y la despolitización. Estos, como señala Przewoski (1988) para el caso europeo, no plantean una ruptura con el capitalismo, sino, más bien, propician una compatibilización entre la lógica capitalista y los intereses de las clases trabajadoras.

En el caso costarricense, la socialdemocracia no surge de una masa organizada de obreros, que en virtud de su poder corporativo logra pactar un compromiso explícito con la clase capitalista, sino, por el contrario, brota como una doctrina política que posibilita un pacto social tácito entre las clases emergentes de la modernización capitalista y los sectores tradicionales de la burguesía por medio del Estado. Ello queda patente en el estilo de desarrollo económico que suscitan, el cual no sólo se basa en una modernización de la economía, por medio de un proceso de industrialización dirigido, sino también de tecnificación y diversificación del agro.

⁵¹ Este autor recoge dimensiones sociales que configuran la cultura política costarricense en este período, incluyendo los aspectos más cotidianos de las relaciones entre las personas, que no habían sido tomados en cuenta en otros análisis. Sin embargo tiende a privilegiar la tradición subestimando el proceso de institucionalización y de modernización que vive el sistema político, el cual, de seguro, incorpora y procesa esta tradición dándole singularidad al mismo. Asimismo, avanza en relación con otras de sus interpretaciones (Solís 1991) en el sentido de que no reduce lo político a los intereses clasistas o corporativos pero al privilegiar este aspecto filtra las concepciones instrumentalistas en la perspectiva cultural como si la cultura política fuese algo invariable en el tiempo y no respondiera, también, a esas interacciones políticas y sociales. De este modo intenta demostrar una verticalidad política, que se mantiene vigente en el siglo XXI, como si el Estado social no hubiese provocado cambio alguno en esta cultura.

De lo anterior se desprende, que la bandera principal de esta corriente en el país consistió, principalmente, en promover una visión dirigista y productivista de la economía. Como señala Solís⁵², al analizar el discurso de los socialdemócratas del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, lo que postulan es un "neoliberalismo constructivo", cuya tarea "sería reorganizar la sociedad a partir de la perspectiva desclasada de la cultura y la ciencia" (Solís 1991:112). En otras palabras, el propósito de los socialdemócratas es dotarle de un carácter técnico a la política, y, en esa medida, racionalizar la economía y el Estado. Consecuentemente, dicho sector político se ajustaba a las nuevas concepciones sobre el proceso de consolidación en los países industrializados, que sustentadas en el "keynesianismo" y el institucionalismo, planteaban la universalización de la ciencia en la vida social. La concepción de lo social, no se alejaba mucho de este enfoque científicista, ya que lo enfocaban como vinculado a la función social de la economía. Pese a que se le otorgaba este carácter residual, se le concebía como un derecho frente al régimen de caridad pública predominante en el capitalismo liberal.

Por otra parte, los comunistas aliados a la iglesia y a los socialcristianos, fomentan la construcción de un régimen que, sin romper con el capitalismo, enfatiza "la cuestión social". Es notorio el hecho de que los comunistas valoraran positivamente la democracia representativa, construida con el liberalismo. De ahí que a juicio de Manuel Mora, Secretario General, los esfuerzos debían dirigirse a otorgarle ese contenido social que estaba ausente en el Estado. En razón de ello advertían la posibilidad de construir un Estado que estableciera coincidencias básicas entre las clases populares y sectores modernizantes de la burguesía. De hecho, los comunistas cogobernaron en la década de 1940 con una fracción del Partido Republicano en el poder, (caracterizada por su concepción transformista), y jugaron un destacadísimo papel en la implantación de lo que se denominó las garantías sociales: el Código de Trabajo, la creación del Seguro Social y la fundación de la Universidad de Costa Rica. Los socialdemócratas terminaron imponiéndose al salir victoriosos de la revuelta militar. Pese a que al principio los militantes del Partido Comunista fueron perseguidos y reprimidos, no deviene en la instauración de un régimen de exclusión política, sino en la implantación de un proyecto que logra articular a la sociedad, y encarrilarla hacia objetivos predeterminados por los sectores políticos y económicos que obtienen la hegemonía.

Hacia principios de la década de 1950, los vencedores de la guerra civil del 48 se organizaron en el Partido Liberación Nacional, liderado por José Figueres. Esta organización aglutinó tanto a los sectores emergentes (campesinos, grupos medios, intelectuales e incipientes sectores de empresarios industriales), como a los grupos de la oligarquía cafetalera. De modo que se conformó una agrupación esencialmente pluriclasista, y, consecuentemente, en un espacio político ideal para la estructuración de alianzas. El Partido Liberación Nacional, ha gobernado durante la mayor parte del tiempo en los últimos cuarenta años. Ha controlado 24 años el ejecutivo, y, hasta las elecciones de 1978, obtuvo siempre la mayoría en la Asamblea Legislativa, inclusive durante los gobiernos de oposición. Además, debido a la permanencia laboral que otorgó el régimen de servicio civil, sus cuadros técnicos y políticos intermedios han controlado el aparato estatal, eso sin tomar en cuenta el control de organizaciones sindicales y

⁵² Para Solís (1991), los socialdemócratas erigen la razón instrumental como el contenido más importante de su discurso ideológico: "La utopía del Centro es la de una sociedad donde la inteligencia se constituya la élite directora. Una ideología con fundamento racional y científico tendría la tarea de integrar y despolitizar a la sociedad, y acabaría con las luchas de individuos y grupos entre sí. Sobre éstos se debe estructurar una dirección cultural e intelectual, con una fórmula global".

comunales que el partido ha promovido por medio del gobierno. Hasta 1980 fomentó un Estado Intervencionista, en lo económico y lo social. Si bien, no se puede establecer una clara identificación entre "la ideología liberacionista" y "la ideología socialdemócrata", que postulaban los miembros del Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, sí es palmaria la gran influencia que obtuvieron estos últimos en el desenvolvimiento de dicho partido.

La gestión del Partido Liberación Nacional fue clave para el desarrollo de la política social en Costa Rica. De hecho, mantuvo incólume la llamada Reforma Social que se decretó en la década del 1940. También, durante sus períodos gubernamentales, se impulsó la diversificación y universalización de lo social, con lo cual se institucionalizó la asistencia, y bienestar social como un derecho de la ciudadanía. Esto fue un factor primordial para el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. Aunque deben quedar claras dos cosas. En primer lugar, la ampliación de la política social no fue patrimonio exclusivo de este Partido, tal y como lo demuestra la reconstrucción de las políticas particulares que se fueron gestando, aunque algunos de sus líderes jugaron un papel muy importante. En segundo lugar, en el Partido no existía consenso con respecto al lugar excepcional que fue adquiriendo este aspecto en el desarrollo de la actividad estatal, principalmente durante los setenta. Por el contrario, la iniciativa de Liberación Nacional de ampliar "lo social" en el Estado fue motivo de una fuerte lucha interna entre los sectores que se autocalificaban como socialdemócratas y los grupos empresariales más conservadores, quienes veían "lo social" como subordinado a la gestión estatal de la economía.

El rasgo que distingue al sistema político que se construye en este período, es la articulación que se logra entre las tres dimensiones básicas del proceso de modernización de las sociedades occidentales: el liberalismo, la construcción democrática y lo social. Obviamente, el desarrollo de cada una de ellas no es uniforme; visto en el tiempo puede que en determinados momentos una se desarrolle más que otras, como en efecto ocurrió en los años setenta, cuando se presentó una significativa ampliación de lo social. Como señala Resquejo Coll (1990:125), de estas tres dimensiones "puede considerarse que el elemento más destacado de este proceso de modernización, radica en la irrupción de la dimensión social en los principios organizativos de las democracias occidentales".

Existe una tendencia entre los científicos sociales⁵³ del país, principalmente de izquierda, a soslayar esta importancia que adquirió "lo social" en el desarrollo del Estado

⁵³ Una muestra reciente de este sesgo es el trabajo de Manuel Solís, para quién la "ideología liberacionista" es una especie de liberalismo reconstruido. A su juicio, no es casual que Liberación Nacional en los ochenta promueva políticas neoliberales. Su interpretación resulta interesante en la medida en que logra establecer la continuidad del liberalismo en la política que rige a partir de los años cincuenta, a raíz de lo que él considera como la implantación de un enfoque productivista. Ésta contrasta con la visión tradicional que enfatiza en los elementos de ruptura, sobre todo en relación con el papel que se le asignó al Estado como regulador de la economía y a la impersonalización e institucionalización que sufrió la práctica de hacer política después de los años cincuenta. No obstante, la dimensión social se encuentra ausente de su argumentación como consecuencia de los siguientes errores metodológicos: 1) establece una correspondencia directa entre el discurso (entendido como texto) y la acción, lo cual lleva a imputar al Estado resultante la concepción que de "lo social" tienen los miembros del Partido Liberación Nacional y del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. Se presenta así porque no hay interés en reconstruir el proceso de edificación de "lo social" en el Estado y en el Partido, ya que este elemento de antemano no es considerado; 2) pierde de vista el carácter contingente de la práctica política - la política es resultado de la acción de las clases dominantes emergentes que se valen del Partido Liberación Nacional para organizar un "modelo de economía y de Estado" afín a sus concepciones dirigistas y productivistas-, de ahí que recaee en una visión racionalista, ya que no existe mediación entre la acción política de los actores y la política resultante; 3) enfoca la obsesión por la cientificación de la política y de la economía como una consecuencia directa del liberalismo, y no como producto del mismo desarrollo político y social que establece una determinación lógica hacia una sociedad más racionalizada, ni como una ruptura con el enfoque ortodoxo que limita la racionalización únicamente al ámbito de la empresa o de agentes individuales en el contexto del mercado, lo cual es muy diferente al proceso de racionalización de la acción colectiva que se realiza por intermedio del Estado.

costarricense de los últimos treinta años. Últimamente, ésta parece revertirse a causa de las iniciativas de los neoliberales, y los organismos financieros internacionales dirigidas a promover la privatización de las instituciones de bienestar y asistencia social, lo cual ha conducido a un mayor reconocimiento de la importancia de la política social en el régimen político.

4.1.2. El papel del Estado en los procesos de integración social, socialización política y legitimación

La construcción más sistemática de "lo social" en el Estado, fomentada a partir de la década de 1950, se expresó en la ampliación y diversificación gradual del aparato de bienestar. Tuvo su apogeo en los años setenta, cuando se promovieron una serie de medidas sociales que le dieron cobertura universal a la política social.⁵⁴

La universalización y diversificación de esta actividad permitió ir incorporando a la vida estatal a diferentes sectores sociales, tales como los campesinos, los pequeños productores, los artesanos, y los grupos más pobres surgidos en el área urbana como consecuencia de las políticas económicas. Se creó una infraestructura institucional de atención a los movimientos urbanos, también se desarrolló una red de control de las organizaciones y movimientos a nivel rural, que incluyó una política de distribución de tierras, programas de créditos subsidiados, programas de apoyo a la comercialización, extensión de los programas de salud y atención médica hacia el área rural, y programas limitados de construcción de vivienda. La atención a estos grupos se realizó algunas veces en función del nivel de conflictividad que se generaba, es decir, dependiendo de la capacidad de presión que mostró cada segmento social. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores del campo la aplicación de las políticas sociales es relativamente reciente: data de los años setenta, cuando el Estado mostró mayor preocupación por estos sectores, en gran medida producto de la presión social que significó el agotamiento de la frontera agrícola. En otras ocasiones fueron el resultado de anticipaciones del Estado a las reivindicaciones de los grupos populares, como la universalización de la atención médica, la cual surgió como idea de ciertos sectores políticos y médicos que tenían una influencia determinante en instancias como la Caja Costarricense del Seguro Social, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. Esto contribuyó a crear un sistema de coordinación de la acción social que propició el fortalecimiento de la institucionalización del conflicto social. Para esos efectos, se formaron ámbitos de negociación y control, tales como instituciones y programas específicos, especializados en determinadas problemáticas. También se estableció una normativa legal que controlaba el desenvolvimiento de los conflictos, sobre todo en el ámbito laboral. Inclusive, el Estado se dedicó a promover la organización social a nivel comunal, con el propósito de encauzar institucionalmente la acción colectiva, que se autogeneraba en las comunidades para vindicar la satisfacción de carencias en materia de servicios básicos (acueductos, asfaltado de calles y alumbrado).

⁵⁴ Esta política incluye las siguientes medidas : la universalización de la atención médica, la extensión de la cobertura de los programas de atención primaria en el campo de la salud, la ampliación de la infraestructura educativa a nivel básico y de secundaria, la creación de dos entidades de educación superior y la regionalización de la Universidad de Costa Rica, una política de extensión de la distribución de tierras, la creación de un instituto encargado de focalizar la asistencia social a los más pobres del área urbana, entre otros.

Con respecto a este último punto, es importante destacar que el movimiento comunal había cobrado mucha importancia en la posguerra, gracias a la organización de las Juntas Progresistas, las cuales no sólo adquirieron bastante fuerza en las comunidades, sino que se encontraban controladas por el Partido Comunista, que estaba en la clandestinidad. De ahí, que el Estado se preocupara por intervenir en este ámbito; lo cual consiguió hacia finales de los años sesenta, en virtud de la aprobación de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad y de la creación de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

Valga mencionar, que esta institución se planteó, explícitamente, como uno de sus propósitos: "Controlar la organización comunal autónoma (movimiento de Juntas Progresistas), que en la última década había alcanzado gran magnitud y beligerancia en defensa de los intereses de las capas más desprotegidas de la población. (Cayetano Mora 1989:29)

Además de la Organización Comunal alentada por DINADECO, también otras instituciones gubernamentales, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Seguro Social y el Ministerio de Salud., fomentaron la organización de comités de salud, patronatos escolares y comités de vivienda. (Argüello 1983:166)

Es así como, el Estado promovió en las diferentes localidades la fundación, y la inscripción de Asociaciones de Desarrollo Comunal, Comites de Vecinos, Juntas relacionadas con distintos aspectos sociales (educación, salud, seguridad social, etc.), y canalizó el apoyo a las comunidades por medio de estos organismos. Así éstas últimas quedaron subordinadas a seguir formalmente los trámites establecidos por el Estado para esos efectos. Como bien señala Argüello:

Se pretende encauzar las acciones individuales y colectivas mediante los trámites burocráticos preestablecidos o, en su defecto, entorpecer y dividir al movimiento naciente. Esto último se logra con el incremento de las discusiones internas controladas por los funcionarios estatales. (...) Como parte del proceso la acción de los así llamados promotores y las instituciones estatales que crean organizaciones en los barrios, atendiendo a la legislación vigente, logran introducir dentro de la acción vecinal los roles tradicionales de una Junta Directiva e imponen a la organización una rutina burocratizada y burocratizante que termina por convertir al dirigente local en "funcionario" sin sueldo. (Argüello 1983:158-159)

Hacia finales de la década pasada "existían en todo el territorio nacional 1350 organizaciones comunales de I, II y III grado, y más de 5000 comités de desarrollo comunal, en su mayoría adscritos a las asociaciones integrales. Esta estructura organizacional en su conjunto, según datos conservadores, aglutina a más de 250.000 personas en alrededor de 6000 poblaciones" (Argüello 1983:10). Bien podría decirse, que Costa Rica es una de las naciones centroamericanas que cuentan con mayor cantidad de organizaciones comunales de todo tipo.

Cabe hacer notorio que uno de los mecanismos que coadyuvaron a este proceso de institucionalización de la organización comunal, fue las Partidas Específicas; consiste en una partida presupuestaria que aprueba la Asamblea Legislativa, como parte del Presupuesto Nacional, a discreción de los diputados oficialistas, quienes las canalizan, entre otras entidades, hacia las Asociaciones de Desarrollo Comunal para que emprendan diferente tipo de obras. Esto ha promovido tanto el clientelismo como el control político por parte de los partidos políticos oficiales.

En conclusión, el Estado no sólo impidió que la organización comunal adquiriera autonomía, neutralizando la acción que los partidos políticos de izquierda desarrollaban en este ámbito, sobre todo el Partido Comunista, sino que la desplazó hacia la esfera estatal incorporándola dentro del marco institucional. Con ello, como bien señala Argüello (1983:158), se trata de controlar u orientar las inquietudes que tienden a convertirse en movimientos urbanos evitando su crecimiento y desarrollo, y procurando integrar la población a las políticas estatales. Consecuentemente, este sistema de coordinación de la acción social alentado, en gran medida, por la ampliación de la política social produjo una sociedad muy institucionalizada y, a la vez, cohesionada, tanto desde el punto de vista político como social. Esto se puede constatar con el hecho de que los efectos de la crisis económica de los ochenta no fueran tan perniciosos para el sistema político y la integración social, como en otras regiones de América Latina, a pesar del impacto negativo que tuvo la crisis en los niveles de vida.

En el nivel político, el desarrollo del Estado Social también tuvo implicaciones muy importantes. Se podría decir que se estableció una complementariedad entre el proceso de construcción de "lo social" en el Estado que se gestó a partir de los cincuenta, y el fortalecimiento de la democracia representativa. En efecto, la abolición del ejército, y el fortalecimiento de las reglas establecidas por el sufragio conllevaron que la acción política se concentrara exclusivamente en los mecanismos de construcción del consenso. Ello contribuyó a fortalecer la dimensión social del Estado, no sólo porque representaba canalizar hacia ese ámbito mayores recursos sino, también, porque subordinar la acción política exclusivamente a las prácticas consensuales obligaba al Estado a satisfacer, aunque sea de manera parcial, las vindicaciones de los diferentes sectores sociales. Por otra parte, la ampliación de la política social permitió interiorizar la legitimidad de estas reglas, ya que el sistema jurídico reconocía ciertos derechos sociales.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que la incorporación de los contenidos sociales en el Estado se haya dado sin oposición de las clases dominantes. Por el contrario, tanto el fortalecimiento del Estado de Derecho como el Estado Social ha sido un proceso en el cual se han condensado diferentes intereses políticos y económicos. Es así como se pueden establecer dos etapas, una que va desde los años cincuenta hasta los sesenta, en la cual predomina una visión más subordinada de "lo social" y restringida a "lo político", y otra que abarca toda la década del setenta, donde se consuma la construcción de un Estado Social, y se amplían las libertades políticas. Esta última fase se distingue porque los señores socialdemócratas obtienen el predominio en el Partido Liberación Nacional, el cual se mantiene en el poder durante ocho años, es decir en dos períodos gubernamentales seguidos.

Lógicamente, este apego a las reglas de ejercicio democrático, condujo a un sistema político basado en los contrapesos. Es así como la tematización de "lo social" ha enfrentado, por un lado, la oposición de algunos sectores de la burguesía, quienes se han esforzado por obstaculizar la ampliación del Estado Social, y, por el otro, el apoyo de los sectores medios y grupos de intelectuales y políticos proclives a obtener un mayor contenido social en el Estado. El hecho ha conducido a que la aplicación de la política social presentara una tendencia gradualista. Es decir, las leyes se aplicaron posteriormente o de manera gradual, con el objetivo de reducir la oposición y propiciar que los empresarios, generalmente los más críticos a las leyes sociales, o las instituciones pudieran adecuarse a las nuevas disposiciones. Ejemplos importantes de esta práctica gradualista son: la aprobación de la univervalización de la Seguridad Social que se

estableció en 1961, pero que entró a regir en 1971, es decir, diez años después; la Ley de Traspaso de Hospitales de la Junta de Protección Social a Caja Costarricense del Seguro Social, decretada en 1971, pero aplicada en 1978; y la Ley de creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la cual estipuló un régimen de financiamiento basado en un impuesto a las planillas, que se aplicó de manera gradual. Sin embargo, esta práctica se remonta inclusive a los años veinte, cuando se ofrece aprobar el decreto de la Ley de Riesgos Profesionales, a cambio de que se aplicara en su totalidad mucho tiempo después. Por ejemplo, Tomas Soley Güell argumentaba lo siguiente al solicitar la aprobación de esta Ley:

Por otra parte, el Ejecutivo no pide la implantación inmediata de todas las clases de seguros, sino la declaratoria del monopolio de derecho, para convertirlo en efectivo, para cada clase, en el momento en que se considere oportuno. Este momento será aquel en que el Estado esté preparado para asumir cada clase de riesgos. (Tomas Soley Güell INS 1973:s.p)

El resultado de esta dinámica política ha sido una amplia aceptación de la legalidad de la actuación del Estado y de sus reglas. Es interesante al respecto, que las organizaciones y movimientos populares generalmente deciden primero agotar la vía legal y administrativa, antes de tomar medidas de hecho, como huelgas, tomas de tierra, invasión de propiedades, etc. En consecuencia, podría concluirse que el Estado costarricense actuó como algo más que un instrumento clasista. Constituyó una entidad que le ha permitido la articulación, y la cohesión de la sociedad a partir de la construcción y abstracción de los elementos comunes, sin que ello quiera decir que las diferencias sociales se hayan desvanecido. Esto ha posibilitado la construcción de una dimensión social, entendida como ámbito de reconocimiento de las carencias que experimentan determinados grupos y clases sociales, lo cual ha cristalizado en la sanción de determinados derechos sociales, y en la aceptación de éstos grupos como sujetos.

4.2. La reforma de la política social: entre el gradualismo y la desintegración social

Las décadas del 1980 y del 1990 son el escenario de un proceso de reorganización del Estado. Las causas de este proceso no son, exclusivamente de origen interno⁵⁵, ni sus resultados obedecen a las intenciones de un sólo sector, aunque los grupos sociales cuya referencia ideológica son las ideas neoliberales⁵⁶.

⁵⁵ Se pueden identificar diferentes factores que han intervenido en las transformaciones que está sufriendo el Estado. Algunos son de carácter estructural, dentro de los cuales se reconocen los siguientes: 1) las insuficiencias políticas y las debilidades e irracionalidades técnico-administrativas que presenta el Estado frente las metamorfosis que sufre la sociedad costarricense; 2) las exigencias producidas por los cambios que en el nivel político y económico, está padeciendo el mundo occidental, sobre todo después del derrumbe del socialismo real y del resurgimiento de las ideas conservadoras; 3) la participación de nuevos actores políticos con gran protagonismo, como los organismos y agencias financieras internacionales y conclave o instancias supranacionales de acatamiento obligatorio. Otros factores son de tipo coyuntural, tales como el surgimiento de nuevas teorías, y formulaciones estratégicas relacionadas con la gestión estatal, normalmente brotadas de los organismos financieros internacionales; la irrupción de nuevos fenómenos políticos y sociales tanto a nivel nacional como internacional; y los efectos del cambio en la correlación de fuerzas políticas.

⁵⁶ El núcleo de la propuesta de refundación de la sociedad costarricense impulsada por los neoliberales consistía en desmantelar el Estado Desarrollista y reducir a una expresión mínima al Estado Social, pues ello garantizaba la destrucción de los espacios no regidos por las leyes mercantiles y, en consecuencia, el fortalecimiento de la iniciativa privada, que es, en último término, la meta principal.

La reorganización del Estado ha implicado tres procesos paralelos, que no necesariamente han mantenido la misma velocidad ni han sido simultáneos. Uno es **la desestructuración** de las funciones desarrollistas del Estado, que ha derivado en una gradual política de desregulación y de desprotección del mercado interno, como base para alcanzar la apertura de la economía al mercado mundial. Otro es **la refuncionalización** del papel del Estado en la economía, la cual se ha orientado a apoyar las actividades exportadoras y crear las condiciones jurídicas e infraestructurales básicas para garantizar la reinserción de la economía doméstica al mercado mundial. Y, por último, **la reestructuración y la reforma** de la política social, que ha abarcado la atenuación de los efectos de la reorganización económica, el ajuste de los modelos de atención social a las exigencias políticas y económicas provocadas por la implantación del "nuevo modelo de desarrollo capitalista" y como por la metamorfosis que presenta la sociedad en general, la cual incluye el surgimiento de nuevos problemas, movimientos y actores sociales que atraviesan la estructura social.

A diferencia de lo que aconteció en los años cincuenta, cuando la lógica que se impuso era la de la ampliación de las funciones a un Estado cuya incidencia en la sociedad era muy limitada, el actual proceso de redefinición del Estado es mucho más complejo, pues supone un conjunto de acciones que van desde el desmantelamiento de ciertas funciones y aparatos hasta la reconfiguración de otros. Ello en condiciones muy diferentes caracterizadas por la existencia de una estructura social de apoyo a las viejas actividades estatales a la simbiosis entre economía, sociedad y Estado. Y también, por los evidentes límites fiscales, y, en general, las menores posibilidades de obtención de recursos. Tal situación ha conducido a que las políticas de reorganización del Estado se hayan distinguido por ser lentas, graduales y, en algunas ocasiones, erráticas⁵⁷. Habría que preguntarse ¿cuánto obedece al desdén sobre lo social, cuánto a evitar la desestabilización política social y, por consiguiente, a una actitud conciliadora, cuánto a incapacidades técnicas y políticas para atender las nuevas exigencias formuladas por los OFI y los desequilibrios estructurales de las políticas sociales, o cuánto a una estrategia de la clase política? En este trabajo, la hipótesis obedece a todos estos factores al mismo tiempo.

Hasta ahora se han impulsado muchas acciones tendentes a promover tal reorganización del Estado y se han presentado fenómenos políticos y sociales que han replanteado la esencia del Estado. En su mayoría estas acciones y fenómenos han brotado como consecuencia de la crisis y de las políticas económicas y sociales de estabilización y ajuste macroeconómico impulsadas en el marco de acuerdos suscritos con los Organismos Financieros Internacionales. Otras han eclosionado del nuevo marco jurídico internacional en el campo de los derechos humanos y de los movimientos sociales que vindican derechos.

Si bien las políticas de ajuste han tenido como propósito reducir el Estado y fortalecer la iniciativa privada, no todas ellas han sido producto de "una política explícita y consciente" de parte del Estado, ni todos los cambios que éste ha mostrado en tal período obedecen a dichos propósitos. Más aún, pareciera que es a partir de los últimos años de la década del 1980 que comienza a gestarse una política de reforma del Estado, entendida como un esfuerzo controlado. Debe distinguirse, por tal razón, entre el proceso de reorganización del Estado y la política de reforma del Estado.

⁵⁷ Como muy bien lo calificó un analista del proceso: "Así comienza un errático y lento proceso de reforma del Estado, donde han predominado los diagnósticos y las propuestas sobre las políticas efectivamente impulsadas" (Castro 1995:19).

4.2. 1 Ajuste estructural y reforma del Estado

En 1982 Costa Rica firma el primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; año después establece un convenio con el Banco Mundial para iniciar un proceso que este organismo ha denominado como ajuste estructural, dirigido a fortalecer el protagonismo del mercado y a impulsar la apertura de la economía. Sin embargo, la idea del cambio estructural no nació de estos organismos ni a partir de esta fecha. Desde la segunda mitad de los años setenta, precisamente cuando el gobierno liberacionista de Daniel Oduber estaba impulsando la visión más estatista del modelo intervencionista impulsado a partir de lo cincuenta, se inició una fuerte resistencia por parte de algunas facciones de la clase dominante a este proyecto promovido por los sectores más socialdemócratas del Partido Liberación Nacional.

Esta oposición cristalizó en la formación de la Coalición Unidad Socialcristiana⁵⁸, una amplia y heterogénea alianza que participó y ganó las elecciones de 1978, bajo el liderazgo del antiguo dirigente liberacionista, Rodrigo Carazo. Cobijaba a empresarios descontentos con la visión estatista, neoliberales y socialdemócratas, exliberacionistas, descontentos con la manera poco transparente de la gestión pública que venían desarrollando los liberacionistas, particularmente los políticos empresarios. La bandera que aglutinaba a este grupo tan heterogéneo era el desmantelamiento del Estado Empresario. Las contradicciones que provocó esta diversidad de posiciones condujeron a la incoherencia, y a la inconsistencia en la aplicación de políticas económicas y sociales. Este factor fue determinante para que se profundizaran los desequilibrios económicos, que venían asomándose desde principios de los setenta, y abrieran paso a una de las más fuertes crisis económicas que ha padecido la nación, con consecuencias muy negativas en la situación social e institucional. La crisis fue un hito que marcó la ruptura histórica con la concepción estatista del desarrollo económico y social impulsada a partir de los años cincuenta, y abrió el espacio para que las fuerzas políticas y económicas antiestatistas alcanzaran protagonismo a partir de este momento en la definición de las orientaciones que seguirá la sociedad costarricense.

Desde entonces comenzaron a implementarse políticas de estabilización y de ajuste macroeconómico en todas las administraciones siguientes: Monge Alvarez (1982-1993), Arias Sánchez (1986-1990) y Calderón Fournier (1990-1994), en el marco de acuerdos firmados con los Organismos Financieros Internacionales y la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos. Tales acuerdos desembocaron en la implementación de reformas económicas y sociales con un carácter heterodoxo (Ulate 2000). Los gobiernos Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002), si bien continuaron con las mismas orientaciones, no sólo no suscribieron más acuerdos de ese tipo con dichos organismos, sino que avanzaron por una senda en la cual se articuló más la reforma económica con la reforma social. Al mejor estilo costarricense, pese a las diferencias existentes entre socialcristianos y liberacionistas y a los conflictos ideológicos presentes en cada uno de los partidos entre estatistas y

⁵⁸ Ésta aglutinaba a sectores empresariales, que si bien habían apoyado el papel que venía desempeñando el Estado en la economía, discordaban con el proyecto de Estado Empresario y con las excesivas cargas sociales que debían soportar. Estas cargas, a su juicio, le mermaban competitividad a los productos costarricenses en el MERCOSUR. También incluía a los grupos conservadores, tradicionalmente adversos a las concepciones estatistas, pero que en esta oportunidad disponían del arsenal de ideas ofrecido por la teoría "friedmaniana" que puso en uso estos grupos en el Chile de Pinochet.

neoliberales, tales políticas se enmarcaron en un pacto político bipartidista⁵⁹, que dio continuidad a las acciones gubernamentales, y mantuvo la estabilidad política. Sin embargo, provocó importantes metamorfosis en el sistema político y una nueva forma de hacer política, que trajo desencanto y descrédito a sus partidos.

Las reformas económicas se dirigieron, principalmente, a dismantlar el Estado Empresario, promovido unos cuantos años atrás por el mismo PLN, mediante la venta de las empresas de CODESA; a la reestructuración del Sistema Financiero Nacional, que implicó el acceso de la banca privada a la administración de las cuentas corrientes del público; la implementación de medidas de racionalización del gasto público, por medio de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, y el diseño de políticas económicas dirigidas a abrir el mercado nacional a los flujos de capital y comercio transnacional. Ésta apertura implicó medidas de desgravación arancelaria, el fortalecimiento de las actividades de exportación, principalmente las no tradicionales, mediante políticas heterodoxas de subsidios como los Certificados de Abono Tributario, los incentivos para desarrollar la industria turística y las zonas francas.

Al igual que ocurrió en el resto de los países latinoamericanos, estas políticas de estabilización macroeconómica, particularmente las acciones dirigidas a disminuir el gasto público, detuvieron el proceso de expansión que venía experimentando la política social. Éste fue un período de recorte del gasto público, sobre todo con la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero, la cual estableció una serie de restricciones presupuestarias, entre ellas el congelamiento de plazas, la eliminación de beneficios para los empleados públicos y la subejecución presupuestaria. Sin embargo, no se llevó a cabo un programa de privatizaciones, más bien se inició una recuperación lenta de la inversión social.

Las acciones se orientaron en dos aspectos:

1. La implementación de programas especiales para atenuar los efectos de la crisis y de las políticas de estabilización en los sectores más pobres. Al principio éstos se focalizaron en la zona sur del país, donde se localizaba la población de obreros bananeros que habían quedado cesantes ante el retiro de las operaciones de la compañía Bananera United Brands; posteriormente se orientaron hacia la contención de la pobreza urbana. Cabe destacar, que Costa Rica fue uno de los primeros países en impulsar este tipo de programas, los cuales posteriormente, por influencia de los OFI, ganaron mucho terreno, al punto de que se constituyeron durante toda la década de 1980 en una política superpuesta a las políticas universales y selectivas que venía desarrollando el Estado desde los años setenta.
2. El mantenimiento de las instituciones de bienestar y asistencia social impulsando procesos de estabilización institucional, que permitieran mantener el gasto social a niveles "no deficitarios", pero que aseguraran la preservación de los servicios de atención social. En virtud de ello, las instituciones impulsaron reformas administrativas más que reformas sustantivas que implicaran una reorganización sistémica y una reformulación conceptual de las políticas sociales.

59 Este acuerdo se selló gracias al apoyo del gobierno de Luis Alberto Monge a la transformación de la Coalición de la Unidad Socialcristiana en el Partido Unidad Socialcristiana.

La reforma administrativa asumió dos formas: como un proceso endógeno, es decir, se desarrollaron planes de reforma de manera autónoma en algunas instituciones, como en la Caja Costarricense del Seguro Social y las universidades estatales; y otra mediante intervenciones del poder ejecutivo. Algunas características comunes que tuvieron dichas intervenciones fueron las siguientes: 1. Se crearon comisiones de "notables" nombrados *ad hoc* por el poder ejecutivo. 2. Las comisiones revisaron las estrategias, objetivos, métodos y procedimientos de las instituciones. 3. Elaboraron un plan de reestructuración administrativa; y 4. Crearon diferentes mecanismos y controles administrativos, así como instancias con supuesta capacidad técnica, con el propósito de llevar a cabo los nuevos planes (Guendel y Rivera 1989:35).

Paralelamente, se impulsaron iniciativas dirigidas a reformular los modelos de atención social, que condujeron a un proceso de reevaluación de las estrategias y concepciones de desarrollo social y la reestructuración del sistema de la política social. Esto implicó la refuncionalización de instituciones y la creación de otras, en particular en el campo de la vivienda. La idea de algunos técnicos y dirigentes consistía en mantener la política social otorgándole más eficiencia, y readecuándola a las nuevas exigencias sociales. No había, en estas acciones un propósito de desmantelamiento, aunque algunos sectores pragmáticos del gobierno, muy cercanos a posiciones neoliberales, los que ocupaban puestos claves en las instituciones encargadas de formular la política económica, propugnaban por el achicamiento de la política social y su "focalización" en la atención de la pobreza. Lo cierto es que tampoco estas políticas tuvieron prioridad, sino que, por el contrario, las acciones en procura de garantizar el crecimiento económico obtenían una mayor atención.

Durante este período se discutió, más ampliamente una reforma del aparato estatal, mediante intentos de privatización de servicios de atención social, los servicios de telecomunicaciones y de la banca estatal. No obstante, la reforma del Estado tampoco fue un tema que se abordó frontalmente, a causa de los efectos políticos que conllevaba, sino hasta comienzos de los años noventa. Los gobiernos liberacionistas prefirieron implementar medidas que flexibilizaran los controles, fortalecieran la iniciativa privada y reorganizaran la estructura productiva. El Estado continuó desarrollando la banca estatal, los monopolios de seguros y las telecomunicaciones, tres actividades estratégicas que han sido incluidas en los programas de privatización impulsados por los OFI en América Latina. Es así, como se aprobaron los Planes de Ajuste Estructural 1 y 2 en 1985 y 1989 respectivamente, cuyo propósito fue la apertura externa, la promoción de exportaciones y la desregulación de mercados. En el tema del sector público estos Programas se limitaron a reducir el déficit fiscal, contener el crecimiento del gasto y frenar el incremento del empleo público (Castro 1995:20).

Hacia finales de la administración del Presidente Arias (1986-1990) se fue configurando una iniciativa dirigida a diseñar una política más sistemática, sobre todo explícita, de reforma del Estado, que presentara una concepción global del problema y que fuera resultado del consenso bipartidista; se plasmó en la convocatoria de la Comisión de Reforma del Estado (COREC 1990)⁶⁰. El propósito de ésta fue realizar un diagnóstico del Estado y proponer acciones concretas de reforma, que fueran producto de un consenso básico, particularmente entre los dos principales partidos políticos del país. La

⁶⁰ Oscar Arias resumía el propósito de estos esfuerzos reestructuradores: "El Estado costarricense requiere en suma de una profunda revisión cualitativa (...) no se trata únicamente de reducir gastos, de formular planes de autoridad, de implantar una mayor disciplina hacendaria, sino de una tarea de mayor alcance y proyección, si queremos sobrevivir como país democrático" (La Nación, Arias Sánchez 1978).

creación de la COREC I fue importante por tres razones. La primera es que dicha convocatoria expresó la existencia de coincidencias dentro de las fuerzas políticas e ideológicas que conformaban los partidos mayoritarios, particularmente los socialdemócratas, quienes a comienzos de la década de 1980 mantenían aún una férrea defensa del Estado Social frente a las posiciones neoliberales. La segunda es que dicha Comisión constituyó una instancia de discusión bipartidista tendente a construir acuerdos básicos, que permitieran viabilizar la reforma del Estado y servir como punto de partida para redefinir el pacto social forjado a mediados del siglo. La tercera fue la primera acción del gobierno dirigida a guiar un proceso de reforma del Estado, después de diez años de discusión pública acerca de esta temática, y del impulso de medidas económicas y políticas, que incidieron determinadamente en la estructura y sustancia de este órgano, pero carentes de una nueva concepción. En otras palabras, la convocatoria de la comisión representó el reconocimiento de parte del gobierno de la necesidad de impulsar una reforma del Estado controlada, que permitiera orientar el proceso de cambio que venía experimentando el Estado, como paso previo para hacer explícita una política de reforma del Estado.

La reforma del Estado se convirtió en uno de los temas más importantes de la clase política y de los organismos financieros internacionales, al punto de que en la administración del Presidente Calderón Fournier, fue un aspecto prioritario de su agenda y uno de los componentes más importantes del nuevo Programa de Ajuste Estructural (PAE3) que se estaba negociando con el Banco Mundial. Se nombró, en consecuencia, un Ministro de Reforma del Estado, para que asumiera la conducción del proceso, cuya gestión fue efímera ya que fue separado de su cargo diez meses después a raíz de diferencias infranqueables con el sector neoliberal del gobierno⁶¹. Este hecho mostró una vez más las contradicciones presentes en la sociedad costarricense en este campo, particularmente en el seno del gobierno. En las dos administraciones anteriores prominentes políticos habían seguido este camino como consecuencia de su oposición a las concepciones neoliberales, inclusive altos dirigentes liberacionistas y el mismo expresidente Carazo Odio, habían constituido un grupo de oposición a los intentos de los neoliberales de privatizar las instituciones y dismantelar las regulaciones que había logrado el Estado Social.

La responsabilidad de tal Ministerio le fue asignada a Méndez Mata, el segundo vicepresidente de la República, quien presentó una visión bastante amplia de la problemática del Estado,⁶² formuló un plan que establecía de manera clara su intención

⁶¹ En una entrevista que realizó el semanario Universidad Johny Meoño, ex ministro de reforma del Estado, fue explícito al respecto: "Debo ser sincero y reconocer que en la actual coyuntura lo que fue compromiso mío en términos de reforma del Estado ya no es armónico ni coherente con los objetivos inmediatos con la política económica que se desarrolla" (Universidad, 1991: 15-3-91).

⁶² Ésta fue explicitada en un seminario organizado por el gobierno, la Asamblea Legislativa, la Agencia para el Desarrollo (AID), el Banco Mundial y la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA), en julio y agosto de 1991: "...si consideramos los cuatro pilares en que se sustenta el Estado costarricense con respecto a la sociedad civil, nos daremos cuenta de que estos se encuentran totalmente obstruidos o en camino de serlo: 1. En lo que corresponde a la relación de lealtad y legitimidad del Estado con la sociedad civil, vemos que tiene un debilitamiento, producto del descontento popular en virtud de la crisis de la representación política. 2. En cuanto a las tasaciones y exacciones, vemos que el Estado está llegando a los límites de tolerancia de la sociedad civil, que no admite más impuestos. 3. En cuanto a la regulación, nos damos cuenta de que existe un marasmo de leyes y reglamentos que obstaculizan sustancialmente la acción de los costarricenses y su desarrollo autónomo. A la par de esto se encuentra la fijación de precios políticos y en general, políticas económicas que tienden a reducir la inflación pero que generan por el incremento en el costo de la vida descontento popular. 4. En cuanto a las prestaciones sociales, notamos que existe descontento porque el sistema de justicia social que se pretendió crear se ha desnaturalizado, dando pie a esquemas de privilegios y de intereses donde ciertos grupos son los que llevan el mayor beneficio en detrimento de los demás. En el medio de toda esta situación se encuentra el Estado, institución política administrativa caracterizada por ser acromegálica y desproporcionada, y precisamente esa desproporción y ese crecimiento exorbitante han generado la mayoría de los males que aquejan las relaciones con la sociedad civil" (Méndez Mata 1991:52).

de reducir el gasto público⁶³ y de iniciar un proceso agresivo de privatizaciones⁶⁴. No obstante, al igual que lo hizo el gobierno anterior, reconoció que el proceso de reforma del Estado no podía realizarse sin el aval de otras fuerzas políticas, particularmente Liberación Nacional, sobre todo porque muchas de las modificaciones requerían de la aprobación de la Asamblea Legislativa. De ahí que anunció la convocatoria a una nueva Comisión de Reforma del Estado (Calderón Fournier 1991: 95).

El Plan coincidía plenamente con el Programa de Ajuste Estructural negociado con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, del llamado Consenso de Washington, el cual estaba orientado hacia la reforma institucional e incluía varias leyes: la Ley de Democratización del Sector Público, la Ley de Concesión de Obra Pública, la apertura de monopolios, la privatización de CEMPASA y FERTICA (con la cual se completaba el desmantelamiento de CODESA), y la reestructuración institucional de cinco sectores estratégicos: salud, vivienda, transporte y seguridad ciudadana. Además se propuso una reforma presupuestaria, una reforma tributaria y de aduanas, mejoramiento de la función pública, orientada a crear una Ley del Empleo Público y una reforma al régimen de pensiones.

No obstante, la discusión de este programa en la Asamblea Legislativa coincidió con el período electoral y encontró fuerte oposición del Partido Liberación Nacional, el cual definió como su estrategia para las elecciones de 1994 el cuestionamiento de las ideas neoliberales. Dado que los aspectos fundamentales del PAE III consistían en fomentar la privatización y en una radical reforma institucional, se opuso terminantemente a algunas de las medidas que incluye el programa, sobre todo las referentes a la eliminación de los monopolios y a la desgravación arancelaria. A partir de este momento un grupo de intelectuales que cobijaban las ideas neoestructuralistas habían alcanzado una gran influencia en el candidato liberacionista de esta época José María Figueres; ellos proponían una visión del desarrollo que si bien implicaba una estrategia de inserción en el proceso de globalización, procuraba reeditar la tradición de construir un equilibrio entre desarrollo económico e integración social (Garnier et al 1991). Esta oposición afectó el funcionamiento de la COREC II, el cual fue interrumpido dos veces a raíz de diferencias surgidas entre el PLN y el Gobierno en relación a la negociación del PAE III con el BID y el Banco Mundial. Por un lado los representantes liberacionistas denunciaban la existencia de una doble agenda, y, por el otro, se oponían a la medida del Banco Central que permitía la captación de depósitos a plazo a menos de 31 días (Castro 1992:31). Finalmente, esta Comisión fue disuelta ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo bipartidista.

⁶³ "De la ejecución del plan comprensivo que se plantea de seguido, se espera poder observar, en el corto plazo, una reducción en la razón del gasto público corriente a gasto total, con el consiguiente aumento en la proporción de los gastos de inversión como parte del gasto total, una reducción en el déficit fiscal y mejoras sustanciales en la eficiencia de aquellas instituciones públicas cuyas acciones afectan, en gran medida, la capacidad productiva y de gestión de los sectores más dinámicos de nuestro país" (Méndez Mata 1991:52).

⁶⁴ El nuevo Programa de Reforma del Estado se estructuró en torno a tres instancias que ya venían funcionando: la Comisión Coordinadora del Programa de Ajuste Estructural III, la Evaluación integral de la Administración Pública y el Programa de Movilidad Laboral; y estableció la siguiente agenda de actividades: 1) Análisis de los monopolios existentes, el cual estaba orientado a formular un diagnóstico de los monopolios de cara a la proposición de acciones para la transformación o supresión y la redacción de leyes o otras regulaciones. 2) Democratización Económica, cuya meta era presentar estudios de soporte que fundamentaran el traslado al sector privado de actividades públicas. 3) Reestructuración del Aparato Público, cuyos logros esperados consistían en la presentación de diagnósticos acerca de la situación organizativa, funcional, estructural y legal de las instituciones estudiadas y recomendaciones sobre modificaciones, supresiones o fusión o permanencia de éstas dentro de la estructura institucional pública. 4) Función Pública, la cual consistía en revisar el Régimen de Servicio Civil y establecer un marco legal claro y definido para el resto del Sector Público. 5) Planificación, Programación y Formulación Presupuestaria, cuyo resultado esperado era una Ley de presupuesto. 6) La creación de la Comisión de Reforma del Estado II, de la que se esperaba el debate nacional sobre temas y acciones de impacto público y económico. 7) Campaña de Educación Cívica y Formación Ciudadana, cuyo objeto era la sensibilización y difusión sobre la reforma del Estado. (Presidencia de la República 1991).

A partir de mediados de los años noventa el tema de lo social, abandonado en el discurso de la reforma por los tres gobiernos anteriores, toma mayor importancia, pero desde una óptica diferente, en la cual el énfasis de la reforma de la política social adquiere preeminencia sobre otras discusiones específicas que se dieron antes, con respecto a la eficiencia del gasto y la focalización de los programas sociales dirigidos a los pobres. Nuevamente se plantea la importancia de un acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios, Liberación Nacional y Unidad Socialcristiana. Fue denominado el pacto Figueres-Calderón, esta vez para impulsar reformas más complejas y más costosas desde el punto de vista político, como las reformas a los sectores sociales, principalmente, a los estratégicos: telecomunicaciones, pensiones y seguros.

Este fue el marco político que utilizó la Administración Figueres Olsen (1994-1998) para impulsar una visión de la reforma hasta ahora inexistente. Procuraba vincular las nuevas exigencias económicas derivadas del proceso de mundialización con la perspectiva de un Estado Social renovado. Este gobierno marcó otro punto de inflexión en la implementación de las reformas económicas y sociales, ya que logró avanzar hacia una perspectiva modernizadora de lo social, que recogió y desarrolló las propuestas de reforma de los sectores sociales, particularmente salud, educación y seguridad social.

Hasta este momento los cambios institucionales en el campo social habían obedecido más a una reacción hacia la descomposición social provocada por la crisis y los efectos de las políticas de ajuste de primera generación, que a una perspectiva capaz de articular las nuevas demandas con la vieja y debilitada oferta institucional. Si bien ello coincidió con el cambio operado en los organismos financieros, particularmente el Banco Mundial, no se limitó a reproducir su esquema, sino que comenzó a construir un enfoque heterodoxo de la reforma. Paradójicamente, este es uno de los gobiernos que recibió la mayor oposición de los sectores medios, particularmente aquellos vinculados con el sector público, posiblemente a raíz de su estilo de gestión más centralizado, pero sobre todo a que la reforma tocó, de manera clara, los intereses corporativos enquistados en el Estado Social.

La Administración del Presidente Rodríguez continuó con el proceso de reforma de los sectores sociales, aunque agregó de manera definitiva, el tema de los derechos humanos. Fue un hecho que obedeció a dos factores:

1. Los organismos de cooperación internacional tuvieron bastante influencia en la definición de algunas políticas sociales como la de niñez y adolescencia.
2. El despacho de la Primera Dama, tuvo una influencia determinante de varias asesoras; con esta visión, se convirtió en una coordinadora de las políticas sociales que tenían que ver con niñez, adolescencia y mujeres, aunque la segunda vicepresidenta ostentaba el cargo de coordinadora del sector social, particularmente del Programa más fuerte que fue denominado Triángulo de Solidaridad.

Esto tendió a fortalecer las políticas sociales dirigidas a grupos específicos que cortan transversalmente a la sociedad. Pero la prioridad de este gobierno fue, sin duda alguna, el fortalecimiento de las reformas económicas, razón por la cual convocó a un proceso de concertación que finalmente fracasó. Es así como reinició el capítulo de la privatización de los sectores estratégicos, impulsando la reforma del sector telecomunicaciones,

planteada en el PAE3, lo cual provocó la ola de protesta popular más importante desde finales de los sesenta, dirigida por el frente sindical del Instituto Costarricense de Electricidad, y que contó con el apoyo mayoritario de la población costarricense. En virtud de ello, este intento nuevamente chocó contra la férrea oposición de diferentes sectores hacia cualquier cambio estructural del Estado Social.

Ninguna de las dos cosas fue obra de la causalidad. Miguel Ángel Rodríguez constituye uno de los representantes más sólidos del neoliberalismo y su gestión representaba la oportunidad de este sector para llegar al poder, sin la mediación de los políticos. Por otra parte, la protesta popular coronó dos décadas de descontento, sobre todo de las clases medias, hacia la clase política que venía implementando acciones de desmontaje del Estado Social. Aunque en el discurso de esta última no estaban tan claro estos propósitos, su práctica política, que claramente disminuía la autonomía relativa del Estado y confundía los intereses generales con los intereses particulares de los sectores empresariales por ampliar su patrimonio. Esto va a generar un clima de desencanto político y de descontento, sobre todo de los grupos medios depositarios del viejo Estado Desarrollista.

4.2.1.1. Esfera pública y desarrollo ciudadano

Para concluir este apartado, debe subrayarse que la reforma del Estado no se circunscribió al desmontaje del intervencionismo estatal. La crítica al Estado o, más bien, al uso particular de sus servicios y recursos, es un asunto compartido por la población desde que el tema fue punto importante de la agenda de la clase política hacia finales de los ochenta. En razón de ello se planteó la necesidad de aumentar la transparencia y "el buen gobierno", una demanda que articuló muy distintos intereses y enfoques políticos. Finalmente, estos se concretaron en el desarrollo de un aparato de rendición de cuentas y de defensa de los derechos ciudadanos, que incluyó entre sus más importantes organismos la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, dos instancias que han incidido, de manera determinante, en la política costarricense; particularmente, la Sala Constitucional, se convirtió rápidamente en un referente para la ciudadanía.

Esta nueva institucionalidad, ausente en el desarrollo del Estado Social costarricense de los años sesenta y setenta, es un ingrediente que alimentará, desde otra perspectiva, la reforma de la política social. Resulta interesante observar cómo estas nuevas vindicaciones ciudadanas coinciden con los postulados liberales, retomados por el neoliberalismo economicista, y se transforman en ejes del movimiento popular.

4.2.2. La reforma de la política social en Costa Rica

La política social comenzó a ser objeto de fuertes cuestionamientos desde finales de los años setenta, cuando aparecieron los primeros síntomas de crisis del Estado Social en Costa Rica y surgió una oposición sistemática al intervencionismo estatal, la cual se vio alimentada y fundamentada por las ideas neoliberales de signo "Friedmaniano".⁶⁵ Las

⁶⁵ La ANFE fue un organismo que aglutinaba al sector liberal de la clase política e intelectual costarricense. Jugó un papel muy importante en la configuración de una visión de desarrollo basada en el Estado mínimo. En 1980 y 1984 organizó dos seminarios claves denominados el Modelo Social Costarricense y el Modelo Educativo Costarricense, donde diferentes intelectuales y especialistas en los temas realizaron un primer diagnóstico de la situación de la política social y esbozaron algunos lineamientos propositivos que incidieron en las políticas implementadas en los años ochenta y noventa.

posiciones oscilaban entre la negación y la defensa de la intervención del Estado en lo social (ANFE 1984 y 1985). Los argumentos antiestatistas no establecían gran diferencia entre la regulación de lo social y las regulaciones en el campo productivo, así como para los defensores del Estado Social constituía un axioma la producción estatal de los servicios de atención social.

Con el transcurrir de las políticas de estabilización económica y de ajuste estructural, el tema de la reestructuración de la política social fue ganando espacio dentro de la discusión acerca de la pertinencia, el enfoque, la intensidad, y la calidad de la ingerencia estatal en la sociedad, aunque lo social perdió la articulación que tenía en los setenta con la política económica y la importancia en las prioridades de inversión pública.

Hacia mediados de los noventa comenzó a reconocerse las limitaciones del modelo de política social⁶⁶, y a plantearse, de manera más sistemática, una voluntad por orientar la reestructuración o, mejor dicho, los cambios conceptuales y administrativos contingentes de la política social, producto del ajuste estructural al que fue sometida la economía, en una política de reforma. Sucedieron una serie de hechos políticos, económicos y sociales de gran significación, tales como los cambios en la organización económica del país, los efectos perniciosos en lo social de las políticas de estabilización económica y de ajuste estructural, el crecimiento y la diversificación de las demandas sociales, la agudización de la crisis de las políticas sociales, que recolocaron el problema de lo social en el Estado, en un lugar importante, y que condujeron, también, a una modificación de los planteamientos conservadores con respecto a la política social (Rodríguez 1989).

⁶⁶ La política social de corte desarrollista impulsada en los años sesenta y, principalmente, setenta si bien jugó un papel muy importante como instrumento de democratización política y de mejoramiento de las condiciones sociales, propició modelos de atención y de administración social que exhibieron fuertes debilidades de orden político y técnico-administrativo. Tales insuficiencias no han obedecido exclusivamente a dificultades financieras, a pesar de que este modelo de política social tuvo vigencia gracias a la política expansiva del gasto público, particularmente el gasto social, que se impulsó en este período. Sin embargo, muchas insuficiencias no se hicieron evidentes hasta que los problemas fiscales que empezó a presentar el Estado costarricense a comienzos de lo setenta no se tomaron críticos (Sanguinety a y b, 1988). Hacia comienzos del ochenta diferentes instituciones como el IMAS, el Seguro Social, el CNP, el INVU comenzaron a presentar serios problemas financieros, que pusieron en evidencia fallas estructurales en su andamiaje organizacional, las cuales se profundizaron con las políticas restrictivas del gasto que se iniciaron en esa fecha.

Algunas de las más importantes debilidades o insuficiencias que presenta dicho modelo de política social son las siguientes: 1) los modelos de atención social tuvieron un carácter eminentemente terapéutico o curativo, con excepción de algunas iniciativas que propiciaron condiciones para desarrollar un enfoque preventivo, por ejemplo, los programas de atención primaria desarrollados en el Ministerio de Salud y el hospital sin paredes en San Ramón (Miranda, 1995:15-27). 2) los modelos de atención construyeron un enfoque parcial de las problemáticas sociales a causa de la ausencia de planificación social, que derivaron en respuestas fragmentarias y desintegradas (Trejos 1994); 3) se impusieron modelos de administración de lo social centralizados y poco participativos, fueron despojando a las comunidades de iniciativas con respecto al desarrollo local y fue concentrando el poder y las actividades en las instituciones del gobierno central y de las descentralizadas. Las estrategias de promoción de la comunidad, que surgieron de las instituciones gubernamentales, si bien fomentaron la organización comunal o local, mostraron un esquema muy vertical; 4) el desarrollo del amplio aparato de bienestar se realizó desplanificada y descoordinadamente y se sustentó en una dinámica política orientada, primordialmente, a dar respuestas coyunturales. Esto formó duplicidades en programas e instituciones, falta de rigurosidad en las definiciones programáticas de las entidades gubernamentales y un abigarrado sistema reglamentario y presupuestario (Trejos 1994). 5) El modelo de administración de las instituciones de bienestar condujo a un desarrollo organizacional complejo y rígido, que afectó negativamente la eficiencia de los procesos administrativo-financieros de apoyo y disminuyó la eficacia de los programas sociales (Trejos, 1994). En definitiva, estos son los mismos problemas diagnosticados en el modelo de política social surgido con el Estado desarrollista. Hay consenso en el país de que el sistema de política social construido en el marco de las políticas desarrollistas predominantes en los primeros treinta años de la presente mitad del siglo actual, posibilitó la coordinación social y creó instituciones que permitieron una acción más racional del Estado en el tratamiento del conflicto social. No obstante esta aceptación no debe conducir, como lo plantean algunos analistas (Valverde et al 1992), a la idea de que los problemas que muestra la política social son una construcción falsa, la cual se formula con el propósito de justificar un desmantelamiento de las funciones de bienestar del Estado. Debe abandonarse la posición de defensa de la política social desarrollista y en su lugar discutir cuáles son sus insuficiencias y cuáles sus ventajas en función de ir formulando una propuesta de política social más adecuada a los intereses de las mayorías. Para los sectores conservadores estas debilidades obedecen a la ineficiencia inherente del Estado y a la politización de las instituciones gubernamentales como consecuencia de la concepción paternalista (Rodríguez 1989). Los sectores que mantienen un enfoque estatista de la política social imputan las causas de estas debilidades estructurales a una pérdida de racionalidad del Estado. De ahí que, a su juicio, debe restablecerse esta racionalidad adaptando y reconceptualizando las políticas sociales a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales (Gamier et al 1991).

Se pasó así de las propuestas de desmantelamiento y de las reacciones a los efectos de la crisis y del ajuste, a una perspectiva orientada a: 1) modificar las concepciones y estrategias de la política social de corte socialdemócrata-desarrollista, que fueron planteadas a partir de los años cuarenta; 2) reestructurar los aparatos administrativos; y 3) redefinir la normativa jurídica y reglamentaria vigente en el aparato de bienestar. Los objetivos de este proceso institucional, varían. Sin embargo, pareciera que se ha venido formulando un consenso en términos de alcanzar mayor equidad, sostenibilidad a las políticas sociales, reconocimiento de los derechos de los grupos excluidos o vulnerables y el apoyo al mejoramiento de la productividad, por ende de la competitividad para insertar en mejores condiciones a la economía costarricense en el proceso de globalización. Por supuesto, cada una de estas nociones tiene un significado distinto dependiendo de los enfoques de la reforma y de las propuestas formuladas.

Como en general ha ocurrido con todas las políticas estatales en este período, la social se ha transformado en una actividad globalizada, en el sentido que se ha visto muy expuesta a los condicionamientos y planteamientos éticos y políticos de los organismos internacionales. En general, estos han asumido un papel muy protagónico en el mundo a raíz de su capacidad para configurar marcos conceptuales globales y éticos, trasegar y sistematizar conocimientos, que devienen en insumos fundamentales, y su habilidad política para vincular los diferentes niveles de toma de decisiones en un sistema de política social complejo y difuso, como es el costarricense. Hay muchos ejemplos que pueden citarse de propuestas o planteamientos importados, muchos de ellos en el campo de la asistencia social, que han sido de los que más alcance han obtenido en América Latina.⁶⁷

Esta exposición ha sido particularmente significativa en los casos de los OFI. Estos, además de las capacidades señaladas, disponen de recursos y de mecanismos de condicionamiento que han sido muy útiles para implementar reformas que, de otra manera, hubiese sido más difícil, dado el nivel de complejidad que hubiera implicado poner de acuerdo a muchos sectores. El mejor ejemplo de ello ha sido el Proyecto de Reforma del Sector Salud, a la sazón el más estructurado de todo el sistema de política social, el cual fue posible gracias a los contratos-prestamos suscritos con el Banco Mundial y el BID y aprobados por la Asamblea Legislativa.

4.2.2.1 Motivaciones de la reforma

Se localizan varias motivaciones esenciales que han guiado estos propósitos del cambio institucional, aunque sería muy aventurado decir que es a partir de ellas que ha nacido la reforma en cada una de las áreas sociales, pues cada área enfrenta complejidades particulares que no pueden subsumirse en patrones comunes.

Eficiencia: Una de estas motivaciones es la eficiencia, una noción puesta en la agenda por los grupos neoliberales desde finales de los setenta, quienes postulaban la reducción del gasto social, pero que ya venía siendo objeto de discusión, sobre todo entre grupos

⁶⁷ Por ejemplo, los Hogares Comunitarios son una modalidad de cuidado infantil implementada en Colombia que articuló la microempresa y las necesidades de cuidado de los grupos más pobres y de las clases obreras y medias bajas.

conservadores cercanos a la Asociación Nacional de Fomento Económico. Esta noción fue fundamental en el primer período del ajuste macroeconómico (1982-1994), cuando se implementaron las políticas de racionalización del gasto público, que afectaron muy negativamente a las instituciones sociales, principalmente, en la década del 1980 y la primera mitad del 1990. La racionalización del gasto y el aumento de las demandas provocadas por los efectos de las reformas económicas obligaron a las instituciones a repensarse, lo cual condujo a que surgieran nuevos enfoques de gestión, un mayor énfasis en la evaluación de los resultados y la redefinición de marcos conceptuales acordes con la nueva realidad institucional y social.

La perspectiva neoliberal contribuyó a poner en primer plano esta preocupación centrada en la relación costo-beneficio, y construyó una idea de las instituciones públicas como férreas estructuras burocráticas incapaces de cumplir con los mandatos que le habían sido asignados. Sin embargo, no puede concluirse que el neoliberalismo haya sido el punto de referencia conceptual de las políticas sociales, pues como se ha argumentado en este trabajo, dicha corriente de pensamiento no tenía, en sentido estricto, una propuesta de política social, sino que ha venido estructurando una perspectiva, sobre todo centrada en la atención de la pobreza coyuntural. Por otra parte, quienes se encargaron de dirigir las instituciones de bienestar y asistencia social adherían al concepto social del Estado. Ocurrió, más bien, que mientras transcurrió el ajuste, que fue un intento claro de desmantelamiento institucional, los sectores políticos y sociales y otros que defendían el Estado Social reaccionaron buscando fórmulas para preservar la política social. En este período de evidentes dificultades financieras, y de ataques sistemáticos a la institucionalidad social, la preocupación por la eficiencia dejó de ser exclusiva de los neoliberales, y se transformó en una demanda de la sociedad en su conjunto por un mejor uso de los fondos públicos sociales, aunque con un sentido diferente.

Como hemos visto, la crítica de los sindicatos y otros sectores populares hacia la clase política, atribuía al desperdicio económico, ser una de las causas del deterioro de las instituciones de bienestar y asistencia social. Esta idea se robusteció precisamente porque los esfuerzos para conseguir el ajuste en los años noventa, condujeron a que se estimularan estrategias de operación que tendieron a utilizar el recurso de *outsourcing* como un medio para ganar eficiencia y para privatizar la gestión de lo social. De este modo la demanda por la eficiencia y la transparencia, paradójicamente, dejó de ser exclusiva de los grupos neoliberales: más bien se transformó en una exigencia de los grupos de ciudadanos que defendían el Estado Social. Esto obligó, a que tales sectores, pasaran de la denuncia a la propuesta. En efecto, podríamos decir que hubo una mutua influencia: los neoliberales al tener la oportunidad del control gubernamental, debieron construir un discurso social que fuera más allá de papel del mercado como generador de empleo y de ingresos, mientras que los socialdemócratas y otros sectores que defendían el Estado Social, debieron asumir, con seriedad, la reformulación de las instituciones de bienestar y asistencia social, procurando mayor eficiencia e impacto social.

Pobreza: Otra preocupación fue el tema de la pobreza, el cual fue ampliándose en torno al concepto de exclusión social, que ya estaba siendo ampliamente utilizado en América Latina y Europa para mostrar un tipo de desigualdad social que no se limita exclusivamente a la privación económica. La pobreza había crecido durante la crisis de los años ochenta, pero el tema ya venía siendo uno de los ejes principales de la política social costarricense desde los años setenta, para lo cual se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, programas específicos en el sector salud y otras instituciones (Guendel y Rivera 1993). Surgieron, sin

embargo, dos perspectivas disímiles que han tendido a confundirse: una que ha reducido la política social a la atención de la pobreza, la cual ha puesto énfasis en la asistencia social; la otra que ha privilegiado el tema de la equidad y que ha buscado integrar las acciones de la erradicación de la pobreza en las políticas universales.

Estas dos preocupaciones alimentaron desde el comienzo la discusión sobre el papel del Estado en el campo de lo social y generaron diversas tomas de posición, que condujeron a procesos de reasignación de la inversión social, los cuales redefinieron la estructura del gasto y fortalecieron instituciones y programas dirigidos a la asistencia humanitaria a los pobres. De hecho, el gasto social global ha venido recuperándose después de la crisis de 1981, más rápidamente que los niveles de pobreza.

A raíz de estas dos preocupaciones, hubo un interés más sistemático por la gestión de la política social, tanto en el nivel global como en cada unas de las áreas sociales donde se concentraron los esfuerzos de reforma en todo este período de los años noventa, y lo que lleva el siglo XXI, perdiendo importancia, y legitimidad las propuestas de desmantelamiento. Esto no quiere decir que no salten de cuando en cuando.

Es así como, en primer término, aumentó el interés por mejorar la coordinación funcional o sistémica de la política social, tanto para fortalecer la eficiencia como para desarrollar intervenciones más integrales, en el entendido de que la pobreza era un asunto complejo que ya no podía atenderse a la manera tradicional, sino que requería del concurso de varias instituciones. En segundo término se le otorgó mayor participación al sector privado en la gestión de la política social, lo cual constituyó un cambio significativo, ya que la perspectiva del Estado Social en Costa Rica tuvo un carácter eminentemente estatista. Obviamente, el estereotipo neoliberal sustentado en la idea de que la empresa privada es más eficiente y transparente que el Estado contribuyó enormemente a ello. Pero también se planteaba, que el Estado tenía dificultades para llegar a los pobres y, en consecuencia, era necesario involucrar a las organizaciones no gubernamentales en la gestión de los programas asistencialistas. El tercer sector creció, aunque no en la magnitud que lo hizo en otras naciones latinoamericanas, ni cumpliendo funciones que sustituían al Estado, tal y como si ocurrió en el resto de la región.⁶⁸ En el sector de la salud, por ejemplo, se adjudicó la administración de clínicas y de áreas de salud a organizaciones públicas de carácter autónomo como la Universidad de Costa Rica, a cooperativas de profesionales en este tema e incluso a fundaciones privadas con supuesta vocación social.

Competitividad: Hacia comienzos del siglo XXI, cuando las exigencias de la globalización a las naciones se hicieron más evidentes, surgió el tema de la competitividad-productividad. Este tema se fortaleció en la medida en que la apertura económica, y el denominado “modelo neoexportador o hacia fuera” se fue desarrollando en el transcurso de los años noventa, y condujo a que los tradicionales sectores de política social relacionados con la educación y la atención de la salud, adquirieran una nueva vigencia, pues se trata de desarrollar una fuerza de trabajo capaz de agregar más valor a las mercancías tranzables. Esto obligó a que la política social se visualizara nuevamente en relación estrecha con la economía, tal y como se formulaba en las décadas en las que predominó el desarrollismo. En efecto, alrededor de esta noción

⁶⁸ Como señala uno de los pocos estudios que existen sobre el tema, el protagonismo de las ONG las ha llevado a asumir crecientes responsabilidades que se reflejan en la magnitud y características de los servicios y actividades que desarrollan, particularmente en la gestión de los programas sociales. (Calvo et al 1993:152-153).

surgió un nuevo acuerdo en torno al tema de la universalización y la calidad de la educación. Se materializó con la modificación constitucional que establece la asignación de un 6% del PIB al sector educativo, y discursos positivos en esta área de parte de los grupos empresariales, que anteriormente estaban más preocupados por la eficiencia del Estado Social.

Derechos humanos: El surgimiento de una serie de demandas por la especificación de los derechos humanos, que se materializaron formalmente en la convocatoria de cumbres y reuniones mundiales, y en la aprobación de convenciones y otro tipo de instrumentos jurídicos internacionales, impulsaron un debate y una perspectiva de política social que trascendieran el estrecho límite de los servicios, y formularan una nueva manera de relación entre el Estado-sociedad civil-individuo. Todo ello reforzó las tesis sobre la atención a la exclusión social conduciendo a que tomara aún más fuerza la atención a los problemas asociados a la intersubjetividad, y a que se estructurara un marco jurídico e institucional de reconocimiento de los derechos, en el cual sobresalen leyes de especificación de derechos de las mujeres, la niñez, las personas en condición de discapacidad y las minorías indígenas. Como lo ha afirmado en el informe de Desarrollo Humano: el Proyecto “Estado de la Nación”, este cúmulo de nuevas normas legales, no ha tenido, sin embargo, un correlato financiero adecuado, reduciendo esta voluntad del Estado a un conjunto de leyes sin gran respaldo económico (Estado de la Nación 2005).

Las preocupaciones por estos factores condujeron, a partir de mediados de los años noventa a que las instituciones de bienestar y asistencia social comenzaran a ajustar sus concepciones y estructuras técnicas y administrativas con un mayor sentido que el que prevaleció en los años ochenta y comienzos de los noventa, más vinculado con el tema de la eficiencia económica. Ello produjo en la práctica reestructuraciones institucionales, y un posicionamiento más elaborado hacia los grupos excluidos. También se visibilizaron y tematizaron nuevas problemáticas sociales que estaban ocultas, o que no tenían importancia política y social, tales como la violencia doméstica, el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, la sexualidad, la paternidad y otras. Emergieron nuevos programas y proyectos sociales con vocación integral, y con una perspectiva transversal, que tendieron a superponerse a los viejos programas sociales que representan un Estado centralizado y sectorializado.

El surgimiento de este concepto moderno de intervención social exigió, a su vez, la incorporación de mecanismos de coordinación interinstitucional de nivel intermedio, como las comisiones o comités, los cuales asumieron el encargo de formular políticas integradas, mientras los sectores sociales se mantuvieron como ejecutores. Sin embargo, estos esfuerzos de coordinación interinstitucional, toparon con el predominio de una cultura sectorial que insiste en las perspectivas más tradicionales centradas en los servicios curativos, y en las concepciones sectoriales, las cuales son las que imponen los criterios en los que se basan los presupuestos institucionales.

También surgieron otras problemáticas que fueron más allá de estos temas asociados a la intersubjetividad; los cuales tenían que ver con la estructura y el patrón de crecimiento de la población, así como con el colapso del régimen de pensiones, y la excesiva demanda de servicios curativos. Estos aspectos alimentaron los procesos complejos de reforma que tocaron las estructuras sociales tradicionales, en la medida en que se modificaron las relaciones de asalariamiento y de protección laboral. Por supuesto, estos temas fueron más polémicos y coadyuvaron al enfrentamiento y conflicto clasista, tal y como ocurrió con la huelga del Magisterio Nacional en 1995 durante la Administración

Figueres Olsen. Ésta abrió un escenario muy diferente a las motivaciones centradas en los derechos subjetivos escondidas detrás de discursos colectivos. En efecto, aludió a las relaciones de poder que trascienden el ámbito de las relaciones sociales de producción, los cuales normalmente no generan conflictos políticos entre los grandes conglomerados sociales de carácter clasista, aunque sí, tomas de posición morales.

En este contexto complejo y novedoso, los diferentes sectores de política social iniciaron procesos de reforma, en muchos casos todavía incipientes. Cada uno ha sufrido un cierto grado de transformaciones en la legislación, el surgimiento de estructuras administrativas y técnicas, nuevos enfoques, concepciones e instrumentos de política y una rejerarquización de las prioridades de intervención. No obstante, los énfasis del cambio han sido muy diferentes para cada sector, debido a sus niveles de complejidad política y administrativa, la mayor o menor ingerencia de los organismos financieros y de cooperación internacional, el nivel de participación o de resistencia de la sociedad civil, la naturaleza de las coaliciones que se han conformado, y los temas específicos que han recibido atención. A pesar de la diversidad y de la intensidad de la reforma, una cosa queda clara: se ha tendido a redefinir las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado, que el país estaba desarrollando en el campo social en las últimas cuatro décadas.

Tales redefiniciones no han dejado incólume la política costarricense, que ya hacia finales de los años noventa comenzó a vivir situaciones de desencanto expresados en la pérdida de confianza en los partidos políticos mayoritarios, como el PLN y el PUSC. Esta situación ha motivado el surgimiento de nuevos movimientos, tanto a la derecha como a la izquierda. Peor aún, ha comenzado a sumir a la sociedad costarricense en un clima de vulnerabilidad política, que había sido superado con el surgimiento del Estado Social en los años cincuenta.

4.2.2.2. Los actores y la configuración de las propuestas de reforma de la política social

En la formulación de la política social se van constituyendo una serie de actores colectivos, los cuales encuentran su identidad en torno a la edificación de puntos de vista sobre la forma más adecuada de promover una toma de posición del Estado respecto a los diferentes problemas económicos y sociales. Esta toma de posición se enfoca con arreglo a los intereses que tiene cada uno. De ahí que se formulen propuestas globales y específicas, con la intención de incidir activamente y de manera determinante en las decisiones sobre la política social. Dichas propuestas van a variar de acuerdo con una serie de circunstancias, tales como el contexto político, el grado de consenso nacional sobre el tema y la evolución de los enfoques científicos relacionados con la problemática.

En el caso de la reforma del Estado, particularmente de la política social, este proceso es aún más complejo, por cuanto no se refiere a la promoción de simples ajustes o de reorientaciones, sino al impulso de un proceso refundacional. Implica que las propuestas deben tener al mismo tiempo un carácter ético y operativo, pues se refieren a la revisión y fomento de principios, mecanismos y de fórmulas de organización de la intervención social. Los principales actores en este proceso de reforma han sido sin la menor duda los organismos financieros internacionales, quienes por medio de los acuerdos suscritos con los gobiernos han propiciado directa o indirectamente muchos de los cambios que ha vivido el Estado Social. Ello ha conducido a que en todo este período de reformas haya

habido una fuerte tendencia a la concentración de la toma de decisiones en el poder ejecutivo, en la tecnocracia y en las cúpulas de los partidos políticos y que se haya disminuido el papel deliberativo del parlamento. Los pactos políticos realizados entre los partidos, así como entre las élites, han constituido un restringido marco en el cual se ha desenvuelto la aprobación de las leyes y el proceso institucional de toma de decisiones.

No obstante, los rasgos mostrados por el sistema político en este período se produjeron, particularmente en el campo de la política social, demandas y espacios de procesamiento de diferentes intereses de los sindicatos y de los mismos sectores medios, que conllevaron al gradualismo, y a una tendencia hacia la construcción de ciertos consensos, que se han ido consolidando durante los últimos períodos gubernamentales. El gradualismo no es en sí mismo una estrategia anti-neoliberal, sino, por el contrario, es la forma que ha venido asumiendo la aplicación de dichas ideas como consecuencia de su paso, por el tamiz de lo político-institucional. En otras palabras, es la consecuencia de la ejecución de tales políticas teniendo como límite político estructural un sistema basado en el consenso. Es interesante, cómo la estructura política tiende a redefinir lo económico, al punto de que los últimos gobiernos se hayan visto obligados a establecer espacios de negociación, como ocurrió con los foros impulsados por Figueres Olsen para discutir sus propuestas de reforma o la concertación convocada por Miguel A. Rodríguez a comienzos de su gestión. El cambio operado en los OFI fortaleció estos consensos en virtud de que Costa Rica estaba transitando por un sendero que le permitiera una reconstitución del Estado Social, más que una reforma radical de las reglas del juego que cambiara de manera abrupta.

Pese al fortalecimiento de los rasgos presidencialistas, los años ochenta y noventa constituyeron también escenarios de consolidación de una democracia pluralista, que ha ido adquiriendo, cada vez más, una tendencia hacia el corporativismo. La concentración del poder en las cúpulas hizo que los partidos políticos, principalmente Liberación Nacional, fueran perdiendo esa capacidad de actuar como faja de transmisión entre sociedad civil y Estado que caracterizó el sistema político de los años setenta, que fortaleció la presencia y la influencia de los grupos de interés. Muchas de las más importantes manifestaciones de protesta popular se articularon alrededor de las organizaciones de los trabajadores públicos, quienes se sintieron representantes del clamor popular por la defensa del Estado Social, y, en general, de la institucionalidad pública en el país.

A ello contribuyó también que se repitiera un fenómeno político que ha sido característico en América Latina: la instrumentación hecha por los políticos de los programas de atención a la pobreza que ganaron fuerza con la implementación del ajuste estructural, para construir una base social entre los más pobres, basada no tanto en la captación política de líderes, como en el pasado, sino en lealtades sustentadas en el intercambio de votos por prebendas, que le otorgaran legitimidad a sus propuestas de reforma económica y social. Esto condujo a la fragmentación política de la sociedad, ya que la clase media se sintió desatendida y redujo su peso político. Tal visión clientelista y particularista de la política, llevó a que estos grupos medios perdieran la credibilidad en las cúpulas de los partidos políticos y al surgimiento de otras fuerzas que irrumpieron en las elecciones del 2002. De este modo, comenzó a cuestionarse el esquema bipartidista que predominó desde los años ochenta.

En este complejo contexto político, se ha ido formando una visión de la reforma de la política social que recoge planteamientos de los diferentes sectores sociales. Con el

objeto de visualizar claramente el origen y la transmutación de las diferentes propuestas, se expone a continuación, de manera sintética, el discurso de los principales actores que han tenido, de una u otra manera, influencia en el proceso de toma de decisiones. Este discurso se encuentra atravesado por los enfoques de reforma de la política social expuestos en el capítulo anterior.

4.2.2.2.1. La propuesta de las Cámaras Empresariales con respecto a la reforma de la política social

Los empresarios han sido actores protagónicos en la formulación de la política social costarricense. Esta actividad es un campo estratégico del Estado en cuanto afecta directamente sus intereses. Por un lado, representa una carga fiscal que merma sus ganancias, pero por el otro lado, es un medio relativamente barato de calificación y mantenimiento de la fuerza de trabajo. Además, la política social ha garantizado un clima de armonía social que ha permitido, en primer término, desradicalizar los movimientos populares, y ha evitado que las reivindicaciones de este sector asuman conscientemente un carácter clasista o anticlasista; en segundo término, ha producido las condiciones políticas adecuadas para disminuir los riesgos a la inversión y, a la vez, garantizar condiciones políticas para recibir un flujo permanente de capital extranjero. De ahí que históricamente su posición ha sido ambivalente: no ha sido de incondicional apoyo a la política social, ni de oposición absoluta. Un ejemplo de ello es la aprobación de las leyes y la fundación de las instituciones que dieron lugar a la universalización de los derechos sociales en los setenta, las cuales recibieron su apoyo mientras no fuera una carga social onerosa a sus ganancias. Esto llevó al impulso de formas pluralistas de financiamiento del gasto social, o a cargar estos costos en los consumidores.

Ahora bien, no ha habido en todas las cámaras de empresarios una actitud idéntica con respecto a lo social en el Estado. Algunas han sido más hostiles que otras, por ejemplo, la Cámara de Comercio y las Cámaras que aglutinan a la vieja oligarquía. No obstante, no se puede ser tan mecánico como para imputar posiciones de acuerdo con intereses naturales predeterminados. Como lo demuestra la aprobación de la ley de creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la cual fue avalada por los sectores más tradicionales de la clase dominante, las posiciones de las Cámaras surgen a partir de hechos muy coyunturales.

A partir de los últimos años de la década del 1970, comienza a perfilarse un consenso mínimo en el sector empresarial con respecto a la necesidad de reducir el aparato estatal, redefinir las funciones del Estado y fortalecer el mercado, el cual se robustecerá en las dos décadas siguientes a raíz de la intromisión de los organismos financieros internacionales. Incluso en los ochenta se crearon organismos como CINDE y ACORDE con la función de reforzar la iniciativa privada, los cuales fungieron como parte de un Estado paralelo. A pesar de que existe una coincidencia entre los componentes del sector empresarial, con respecto al proyecto de modernización capitalista que se ha ido configurando con el ajuste, mantienen algunas diferencias, sobre todo en relación con la velocidad y radicalidad de la apertura comercial.

La reforma del Estado es, a juicio de los diferentes sectores empresariales, una de las prioridades en este proceso de ajuste del modelo económico y social: desde su óptica, el intervencionismo estatal constituye un elemento de distorsión de los precios relativos

que alimenta la ineficiencia de la economía. No obstante, existe consenso entre todas las Cámaras en que, a pesar de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, no ha habido una verdadera Reforma del Estado. De ahí que se requiere un Programa de Ajuste que incluya medidas más consistentes y radicales de reforma del sector público.

Con respecto a la política social las posiciones de las Cámaras, con excepción de la Cámara de Industrias, son muy generales, lo cual indica la poca importancia que le otorgan a lo social en el proceso de ajuste. Podría decirse que presentan un punto de vista bastante economicista, aunque esa ausencia también podría indicar la poca voluntad que muestran para impulsar un desmantelamiento de la política social.

En un documento publicado en la prensa, la Cámara de Comercio toma posición con respecto a la propuesta de PAE III impulsada por el gobierno calderonista, la cual incluye un componente importante relacionado con la reorientación del gasto social. Sin embargo, no hace alusión directa a la política social, aunque sí señala la urgente necesidad de impulsar reformas institucionales que abarquen "tanto la eliminación de importantes distorsiones de precios, como la simplificación administrativa y la desburocratización y redefinición de la función misma del Estado en la sociedad" (Cámara de Comercio de Costa Rica s.a). De ahí que apoya las medidas incorporadas en la propuesta de Programa de Ajuste Estructural III planteadas por el gobierno calderonista.

La Cámara de Exportadores (CADEXCO), (CADEXCO 1991) en un documento de propuesta de PAE III presentado ante el gobierno se refiere, a diferencia de su homóloga, al tema de la reforma de la política social, aunque de manera muy marginal. A pesar de que reconoce el papel del Estado en la justicia social, plantea que debe focalizarse el gasto público hacia los sectores más pobres, quienes han sido los menos beneficiados. Además propone la evaluación de las cargas que pesan sobre los obreros y los patronos, y la eliminación de las redundancias de cargas sociales ocasionadas por la doble cobertura del Seguro Social y el Seguro de Riesgos Profesionales. Finalmente, expresa la preocupación por los bajos niveles de inversión pública en puertos marítimos, telecomunicaciones, carreteras nacionales, hospitales y clínicas, escuelas públicas e instalaciones y equipos de la fuerza pública. A juicio de esta Corporación: "No puede haber un crecimiento económico sin un programa suficiente de inversión pública" (CADEXCO, 1991:9).

Pese al poco espacio que tiene la política social en sus propuestas de reforma del modelo de desarrollo económico social, sí le conceden importancia al problema educativo, coincidiendo ambas en la necesidad de apoyar la educación técnica realizada por el INA y los Colegios vocacionales.

Los industriales son los que muestran más interés en la temática, lo cual es lógico pues constituyeron un pivote fundamental en el impulso del Estado Desarrollista en el país. Ellos fomentaron políticas gubernamentales orientadas a garantizar la ampliación y protección del mercado doméstico, lo cual favoreció el desarrollo de la industria y, al mismo tiempo, posibilitó su fortalecimiento político. No obstante, en las décadas de 1980 y 1990, enfrentaron significativos desafíos, como consecuencia de la crisis económica y de la crisis política y militar de la región, que conllevó la contracción del mercado interno y el colapso del MERCOMUN. Estos hechos obligaron a reorientar la actividad industrial hacia los terceros mercados. Aunado a ello han tenido que enfrentar, también, los efectos de la globalización y de la apertura comercial promovida por los Organismos Financieros Internacionales y otros sectores empresariales del país.

Esta reconstitución de las condiciones económicas y políticas ha llevado a los industriales a impulsar un replanteamiento del papel del Estado en función de garantizar su reinserción al mercado mundial en los términos más favorables posibles. De ahí que su más ferviente exigencia es alcanzar una mayor simultaneidad entre la reforma económica (apertura y liberalización del mercado) y la reforma del Estado. Tal exigencia, que según el Presidente de la Cámara de Industrias Samuel Yankelewitz, (Cámara de Industrias 1991) no se cumplió con el PAE I y II, pues se impulsó la liberalización económica, pero no se concretó la reforma del Estado, uno de los desafíos del tercer programa.⁶⁹

Para los industriales, el incremento de la producción industrial es el punto medular del ajuste. De ahí que la reforma del Estado para este sector tiene como propósito fundamental: orientar el gasto público hacia la inversión productiva, y, en particular, hacia el fortalecimiento de la producción, y de la exportación no tradicional a terceros mercados (Cámara de Industrias 1991:17). Se concluyó en el noveno Congreso Nacional de Industriales que la concepción y el tamaño del Estado debe ajustar la estrategia de desarrollo adoptada, lo cual implica que el Estado debe jugar un papel relevante en el proceso de reconversión industrial:

...no como Estado paternalista o empresario, sino como 'corrector' de las distorsiones que su misma acción ha generado y que obstaculizan el desarrollo de cualquier programa de modernización. Asimismo, el Estado debe facilitar el proceso influyendo positivamente en todos los factores de competitividad en que su acción es requerida. (Cámara de Industrias 1992:12)

En consecuencia, la reforma del Estado es estratégica e impostergable (Cámara de Industrias 1992:12).

La reforma, según los industriales, debe incluir la eliminación de los monopolios, la reestructuración institucional, cuyo objetivo es la eliminación de las duplicidades y la reducción de ineficiencias en el sector público; reformas presupuestarias que garanticen un financiamiento sano del gasto sin que ello implique el deterioro de la calidad de los servicios públicos; y la eficiencia tributaria. (Cámara de Industrias s/a: 5-7) Sin embargo, Samuel Yankelewitz, presidente de la Cámara de Industrias, aclara que cuando los industriales hablan de la necesidad de efectuar una reforma del Estado no lo hacen en términos de promover el desmantelamiento del aparato estatal sino de:

... propiciar una estructura más 'delgada', más eficiente y más moderna, que opere a partir de un enfoque diferente al utilizado hasta ahora. Esto significa que el cambio ha de basarse en una nueva concepción de la naturaleza y el papel del Estado, que debe constituirse en facilitador del desarrollo económico y social. (Cámara de Industrias 1992: 26)

En el caso particular de la reforma de la política social este sector ha desarrollado un enfoque particular, el cual no solo es más elaborado que el ofrecido por las otras cámaras sino que presenta diferencias importantes en algunos aspectos. Conforme lo hacen las

⁶⁹ "De la conclusión del PAE II quedó la certeza de que lo único que se había ejecutado era un programa de desgravación arancelaria. La promesa de reformar y racionalizar el sector público, de modo que se eliminaran - o al menos se atenuaran drásticamente - las distorsiones que agobiaban a los industriales, no se cumplió, nuestro sector quedó en una situación muy difícil" (Cámara de Industrias 1991:1)

otras Cámaras, los Industriales se manifestaron a favor de la inclinación social que ha experimentado el desarrollo socioeconómico costarricense:

Costa Rica ha sido capaz de mantener en las últimas décadas un desarrollo relativamente armonioso de permanente estabilidad política y social y, en algunas etapas, de crecimiento económico acelerado. Pareciera que el factor principal que ha permitido ese desarrollo diferente al de otros países es el hecho de que invariablemente la cuestión social ha estado presente en los modelos de desarrollo que el país ha adoptado. (Cámara de Industrias 1992:12)

También, al igual que sus similares, en dicho congreso, exteriorizaron su preocupación por la pobreza, la cual es considerada una de las distorsiones que debe ser reducida si se pretende avanzar con éxito en la apertura comercial. Otro problema al que califican de distorsión es la situación del Sistema Educativo Nacional, al cual tildan de obsoleto. Concluyen que:

...el modelo económico que estamos empezando a aplicar no puede poner en peligro el avance logrado por Costa Rica en el campo social. Antes bien, debe preservar y mejorar el desarrollo social de la Nación. (Cámara de Industrias 1992:12)

No se trata de realizar en el presente trabajo un análisis esencialista del discurso de los industriales. Sin embargo, debe destacarse el hecho de que se califique a la pobreza y a los problemas que sufre el sistema educativo costarricense como una distorsión, es decir, usando un adjetivo que le da el significado de una realidad alterada, alejada de su situación natural de equilibrio, en virtud de la intervención de elementos externos. Estos elementos son las deficiencias del funcionamiento y la intervención del Estado, otros son la existencia de políticas no adecuadas como la de la apertura comercial que condujeron a un incremento de la pobreza y del sector informal, y pospusieron las reformas realmente necesarias (Cámara de Industrias 1993:25).

A diferencia de la Cámara de Comercio y de la de Exportadores, la Cámara de Industrias no adhiere, sin embargo, de manera absoluta el enfoque de la selectividad, promovido por los Organismos Financieros Internacionales:

...el programa de ajuste estructural no debe circunscribirse únicamente a los aspectos económicos, sino que debe complementarse con programas sociales que faciliten un mejor nivel de vida para los costarricenses. No obstante, la ejecución de esos programas no debe obedecer a intereses políticos, y deben manejarse eficientemente con una perspectiva de justicia social. Sólo en casos de marcado deterioro de justicia social, temporal, podría permitirse criterios de selectividad del gasto en programas sociales. (Cámara de Industrias s/a: 16)

De esto se puede concluir que aún se apegan a concepciones universalistas. En efecto, según los industriales, de lo que se trata es de formular políticas de ajuste adecuadas que promuevan las reformas necesarias para una reactivación y un rediseño productivo. En este marco plantean que la reforma de la política social debe suscitarse dentro de una perspectiva que permita la readaptación de lo social a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo, hecho que implica racionalizar y redefinir las entidades ejecutoras del bienestar.

Dos componentes de la política social que son estratégicos para los industriales y requieren una redefinición: es la educación y la seguridad social (atención médica y pensiones); son considerados los pilares de la democracia costarricense. Con respecto al

primero, reconocen que el éxito o fracaso del nuevo modelo económico depende, en gran medida, de la manera como se enfoque la educación. Según el presidente de la Cámara de Industrias, Samuel Yankelewitz:

...en las circunstancias actuales, cuando todas las naciones del planeta buscan insertarse en la corriente internacional, brutalmente competitivo, debemos detenernos a reflexionar sobre los cambios que necesita nuestra educación para adaptarse al nuevo esquema. (Yankelewitz, 1991:17)

El problema central del sistema educativo radica, de acuerdo con su concepción, en que, la educación pública provee de una cultura general no entrega a los estudiantes herramientas que les permita enfrentar, con éxito, las exigencias tecnológicas que plantea la inserción de la economía costarricense en el mercado mundial. De ahí que según el IX Congreso de industriales:

Se debe emitir directrices claras que permitan revitalizar y modernizar las entidades clave de enseñanza como el INA, las universidades, las instituciones de asistencia técnica. También estas entidades requieren un proceso de ajuste, para adaptarse a las nuevas condiciones del entorno y, de esta manera, facilitar la modernización, la asistencia técnica y el reentrenamiento de la mano de obra. (Cámara de Industrias 1992:12)

Según Yankelewitz, quien desarrolla de manera más amplia esta tesis sostenida por los industriales en pleno, si bien es cierto los conocimientos generales y humanísticos son esenciales en el ser humano, también es cierto que el avance y la velocidad del desarrollo de la tecnología obliga a orientar a los jóvenes por este sendero. (Yankelewitz, 1991:17).

En este sentido, plantea que:

Desde las primeras etapas de su proceso formativo, al costarricense debe ofrecérsele información y acceso a los avances tecnológicos. De la misma manera, el joven que al finalizar su educación básica muestre inclinaciones especiales en el campo de la ciencia y la tecnología, debe encontrar en los colegios vocacionales, el INA y muchas otras instituciones la oportunidad de seguir adelante en la investigación y el manejo de equipos modernos. (Yankelewitz 1991).

En consecuencia, para este dirigente industrial, es condición necesaria para garantizar el éxito de esta "gran aventura" disciplinar a los ciudadanos (dígase la mano de obra) en el mundo moderno.

Esto es así porque, a nuestro criterio, la lucha por los mercados internacionales es una 'guerra total', de **todos contra todos** y en este contexto, sólo los muy capaces y disciplinados disfrutarán las mieles de la gloria y el éxito. Un ejemplo de ello son las 'nuevas naciones industrializadas' (NICs) del Medio Oriente: Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur. (Yankelewitz 1991).

Con ello coincide el Ing. Marco Vinicio Ruiz, presidente de la Unión de Cámaras de la Empresa Privada y propietario de la Costa Rica COCOA Productos:

En Costa Rica, nos hemos quedado un poco a la rezaga en este campo. El desarrollo de los factores de producción debe plantearse como prioridad nacional, sobre todo lo que se refiere a **educación para la producción**. Quienes hemos trabajado un poco en el área de la reconversión industrial en Costa Rica entendemos que quizás el

principal reto que se plantea en este campo es **la reconversión mental** de un recurso humano que se ha formado en un sistema educativo que no contribuye a desarrollar la competitividad y eficiencia que el mundo actual exige. En los países desarrollados, se ha retomado con gran fuerza la inversión en educación, entrenamiento, programas de capacitación, ciencia y tecnología, como elementos fundamentales en su estrategia económica. (Ruiz 1993:3).

El otro componente, la Seguridad Social, sufre, según Samuel Yankelewitz, “una crisis total (financiera, funcional, administrativa y moral). La posición de la Cámara de Industrias al respecto es que la Caja debe convertirse en una institución moderna, eficiente, que cumpla a cabalidad los vitales servicios que ofrece.” (Samuel Yankelewitz 1988).

4.2.2.2. La propuesta de reforma de la política social del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Socialcristiana

Los Partido Liberación Nacional y Unidad Socialcristiana han constituido las fuerzas políticas más importantes e influyentes de la sociedad costarricense durante las décadas de la estabilización macroeconómica y del ajuste. En consecuencia son uno de los principales actores (ya sea cuando controlan el poder ejecutivo o en la oposición) en la definición de las políticas económicas y sociales del país. Ambos partidos tienen características muy similares. En primer término se han venido conformando en maquinarias electorales, lo cual tiende a desvincularlos de las masas partidarias. En segundo término, como consecuencia de este perfil político, han propendido a concentrar el poder en un grupo más o menos reducido aglutinado en torno al (la) candidat(o)a o futur(os)as candidat(os)as. En tercer término, se han constituido en un medio de influencia de los técnicos o grupos de expertos, quienes han asumido un papel primordial como "ideólogos" y futuros formuladores y gestores de políticas. Y, en último término, se inclinan por posiciones centristas, tanto porque cobijan en su seno a grupos y posiciones ideológicas diferentes, como porque deben satisfacer el interés promedio del público con tal obtener éxito electoral.

Los partidos políticos también están viviendo un proceso de transición, tanto desde el punto de vista orgánico como desde la perspectiva ideológica. Principalmente el Partido Liberación Nacional, tiene el desafío de impulsar cambios en los modelos de referencia de la sociedad costarricense sin perder su identidad política e ideológica. Este es, en última instancia, el dilema que se cierne para sus más connotados dirigentes. En efecto, es inexacto calificar al PUSC como un partido de ideología neoliberal o a Liberación Nacional como una organización política de ideología socialdemócrata. Ello por cuanto cobijan a varias corrientes políticas y han construido en su seno una especie de sincretismo político, que vuelve difícil identificarlos ideológicamente. Esto es más difícil aún en períodos electorales, cuando la maquinaria del partido se aboca a conseguir votos y, por consiguiente, tiene el cuidado de evitar posiciones extremistas. Sin duda, es un momento político especial que abre condiciones para que el centrismo logre, finalmente, predominar. Muy probablemente esta situación de cálculo electoral excluye de toda posibilidad de influencia a los sectores de posiciones más ortodoxas. Tal fenómeno se expresa con diáfana claridad en sus programas de gobierno, los cuales tienden, en primer lugar, a cuantificar ofrecimientos o a ofrecer acciones administrativas con alguna sonoridad, buscando tener un impacto electoral, pero que no son tan importantes para captar el verdadero sentido de la propuesta; en segundo lugar, esta visión electoral tiende

a que el partido renuncie a una concepción más articuladora desde el punto de vista político-electoral. Pero más allá de estos aspectos que, sin duda, le otorgan atributos a la propuesta, los programas establecen un marco conceptual cuya función es la de orientar la acción política de los sectores sociales que se expresan discursivamente a través de los programas.

Por supuesto, los programas no constituyen un documento vacío o integrado por falsas promesas, sino que expresan una forma posible de construcción de alianzas organizadas en torno a un pensamiento político dado. Este pensamiento puede evidenciar una concepción acabada, tanto desde el punto de vista lógico como ideológico o encontrarse en ciernes. Quienes sostienen la idea que los programas son instrumentos de manipulación política electoral no se percatan que lo electoral es un momento político importante para que los distintos grupos sociales expresados en los partidos procuren acceder al poder gubernamental, y alcanzar una influencia destacada en el partido. Por tal razón, este y sus momentos previos son propicios para la configuración de las más complejas y extrañas alianzas. La política, aquí, asume una dimensión fundamentalmente estratégica. Además, el discurso que se configura como la manifestación oficial del partido en este período, adquiere legitimidad afuera y adentro, lo cual implica que, en caso de triunfo, habrá alguna exigencia social para que se lo aplique. De todas maneras, los programas de gobierno constituyen enunciados de políticas que, como ocurre normalmente con cualquier enunciado, serán redefinidas, descartadas, o reorientadas de acuerdo con las circunstancias políticas, la vigencia de las alianzas y la capacidad de poder que tengan los diferentes grupos del partido con representación en el gobierno. Esto significa que dentro de los partidos se localizan otras propuestas, las cuales pueden ser expresadas de manera parcial o total en los programas propuestos. Puede que no tengan viabilidad en el período electoral, pero forman parte del arsenal de posibilidades técnicas que dispone el Estado, y en determinadas circunstancias pueden erigirse como la opción políticamente más factible.

Como podrán observar *a posteriori* esto tiene significativas consecuencias en las propuestas de reforma de la política social, porque tienden aproximarse más que alejarse, y porque son una especie de *collage* que reúne formulaciones técnicas y planteamientos ideológicos muy diversos.

4.2.2.3. La propuesta de reforma de la política social del PUSC: un intento de conciliación del tecnocratismo neoliberal con la política

La propuesta de reforma de la política social de Partido Unidad Socialcristiana se formuló más claramente en la década de 1990. Toma cuerpo en los programas de gobierno que ha presentado en los últimos tres períodos electorales: 1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002. A pesar de las diferencias que pueden encontrarse en cada uno de estos programas, en general, puede establecerse una línea de continuidad y un pensamiento político que tiende a arraigarse y operacionalizarse.

Uno de los rasgos principales de la propuesta de reforma de la política social del Partido Unidad Socialcristiana es que va más allá de simples ajustes al aparato de bienestar, y establece cambios con profundos alcances orientados a crear una nueva concepción de lo social en el Estado y de interacción social, mediante el impulso de novedosas modalidades de construcción y organización de la solidaridad e integración social.

Esta iniciativa no constituye un esfuerzo particular: formó parte de un planteamiento más global orientado a conseguir la refundación social por medio de la instauración de un nuevo paradigma de sociedad, sustentado en la noción de Economía Social de Mercado, la cual propugna por la construcción de un nuevo modelo de sociedad que articule una dimensión, supuestamente, humanista con la de la economía de mercado.

...los socialcristianos nos inclinamos por la Economía Social de Mercado, que es una síntesis entre los mayores logros de la economía moderna y el humanismo representado por la Doctrina Social de la Iglesia. La Economía Social de Mercado es el ordenamiento económico en el que se logra promover al máximo la creatividad y el esfuerzo individual en beneficio de toda la sociedad; es el ordenamiento en el que se canaliza el deseo de superación individual a lograr el desarrollo de la colectividad. La Economía Social de Mercado tiene como principio dar libertad económica e individual a la gente para que bajo el imperio de la ley y en un estado de derecho que se rige por reglas generales de conducta justa, se establezca y proteja el orden del mercado. (PUSC 1993:3).

En virtud de la amplitud de este proyecto político el PUSC no se limita a establecer lineamientos de acción, sino que realiza un esfuerzo conceptual dirigido a explicitar los nuevos principios organizadores de la acción social individual y colectiva y las nuevas relaciones entre Estado-Sociedad. En el Programa de Gobierno presentado en las elecciones de 1994 establece seis principios orientadores de la política social, los cuales redefinen una serie de conceptos del enfoque desarrollista de política social que predominó en los años sesenta y setenta. Estos coinciden, de manera general, con los conceptos, también esbozados en el programa anterior, aunque presentan algunas diferencias de matiz importantes de resaltar. Ahora bien, la mayoría de estos principios ya habían sido esbozados anteriormente en publicaciones realizadas por el candidato presidencial del PUSC de las elecciones convocadas para el 6 de febrero de 1994 y uno de los principales ideólogos de dicha organización política (Rodríguez 1992:87-96). Dada la importancia conceptual, ideológica y político-administrativa que tienen en la propuesta se realizará a continuación un análisis pormenorizado de ellos.

El primero consiste en centrar la atención en la persona humana como sujeto, este es uno de los principios básicos de la propuesta. Según el Programa de gobierno del PUSC, presentado en las elecciones de 1994, esto significa que "los beneficiarios no deben concebirse como objeto pasivo de la asistencia social" (PUSC 1993:64). Por consiguiente, se debe pasar de un esquema donde la población es dependiente a otro donde constituye una población económicamente activa y de una concepción de un "Estado paternalista y asistencialista a un Estado Promotor y de Desarrollo, donde los individuos activos sean partícipes de su propio desarrollo y no sujetos pasivos y dependientes" (PUSC 1993:64)

Este principio también lo esgrimió el PUSC durante la campaña política de 1990. No obstante, presentó un enfoque más individualista, tal y como lo plantea la teoría neoclásica, es decir, como un individuo racional con capacidad de seleccionar la mejor alternativa posible,⁷⁰ aunque también se le concibe desde una visión político-liberal, es decir, la persona como "titular de una serie de derechos políticos, sociales económicos y culturales de carácter inalienable e irrenunciables, anteriores y superiores al Estado" (PUSC 1990:15). Este enfoque coincide con el esbozado en el programa de gobierno

⁷⁰ Desde esta perspectiva "la persona" está capacitada para tomar "de acuerdo a sus conocimientos e información, la mejor decisión y adecuar su conducta al logro de los fines que se ha propuesto" (PUSC, 1990:16).

presentado en las elecciones de 1994. En la segunda propuesta, aunque se le continúa otorgando a la persona ese papel de agente económico, se le reconoce su dimensión política en relación con el Estado y, por lo tanto, un papel activo en relación con este órgano.

El segundo principio es el de la solidaridad. Ésta es entendida como el derecho y el deber que le asiste a todo ciudadano de ser solidario. En otras palabras es:

... la ayuda y el apoyo en la convivencia inmediata en la familia, el vecindario y las comunidades privadas" (PUSC 1990:15) El Estado debe "intervenir" en el momento en que "la capacidad de los individuos, de las asociaciones libres o de los grupos se ve superada. (PUSC 1990:15).

Este principio era el que denominaba el PUSC cuatro años atrás como el principio de complementación, el cual se refiere al "deber del Estado de asumir" las funciones que los grupos privados no puedan (PUSC 1990:24). Una de estas funciones es la de "fortalecer los beneficios y calidad de los servicios integrales de salud, educación y seguridad laboral" (PUSC 1990:25). Ambas contribuciones aclaran más el verdadero sentido del concepto de solidaridad. En el Programa de Gobierno de 1994 queda claro que la solidaridad es un asunto de la sociedad civil; es decir, se trata de aprovechar las formas naturales de solidaridad social. En el segundo programa, es claro que la participación del Estado es una actividad complementaria. Hay que destacar que en la explicación de este principio se construye una concepción de la sociedad civil como el conjunto de instituciones, o como un espacio de interacción social, en el cual se configuran de manera natural, una serie de organizaciones sociales, que junto con la familia, componen la sociedad y establecen lazos y mecanismos naturales de solidaridad.

El tercer principio es el de la subsidiariedad, que complementa al anterior. Se define como:

La obligación de promover, apoyar, asistir y complementar la acción de los particulares, especialmente los organismos intermedios, cuando ésta -acción-, orientada al bien común, no sea suficiente para alcanzar los fines sociales propuestos. (PUSC 1990:25)

En otras palabras, es la capacidad que tienen las personas y las organizaciones sociales para autogenerar soluciones a sus problemas. En este sentido se considera que el individuo, la familia y la sociedad son anteriores al Estado y que, por consiguiente:

... una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior y privarla de sus competencias, sino que, más bien, debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. (PUSC 1990:25).

En consecuencia, la autogestión de los grupos sociales debe considerarse como un excelente controlador de "la acción social del Estado para evitar que este surja como opresor de la libre iniciativa" (PUSC 1990:25) La intervención del Estado se justifica solamente en actividades que promuevan el autogobierno de la sociedad remediar los problemas sociales en los diferentes campos.

El cuarto principio es la participación de la familia. Esta unidad social, según el PUSC, debe asumir la responsabilidad de los beneficios de los programas sociales.

...parte de una política social es hacer que los usuarios encuentren en la unidad y solidaridad de sus vínculos familiares el apoyo necesario para resolver sus problemas y alcanzar la superación personal. (PUSC 1993:64).

La familia según este principio se constituye en ejecutora y beneficiaria de los programas sociales. Hay que destacar que este es un aspecto novedoso en el programa del PUSC de 1994; no consta en la propuesta anterior (1990-1994), en la cual el énfasis está dirigido, más bien, hacia las organizaciones sociales.⁷¹ Evidentemente, este papel político-administrativo entregado a la familia se debe a la política de concesión de bonos o asignaciones monetarias administradas por ésta, que fue aplicada en el gobierno de Calderón Fournier a instancias de Miguel A. Rodríguez, candidato en las elecciones de 1994, cuando fungió como diputado de la Asamblea Legislativa.

Los otros principios son: diversidad y espontaneidad, temporalidad, focalización y responsabilidad individual. Todos ellos contribuyen a instituir un concepto de política social no institucionalizado. El principio de la diversidad y espontaneidad es una renuncia al poder totalizador del Estado Social de corte socialdemócrata-desarrollista; en su lugar se propone un criterio más dinámico aunque más disperso basado en voluntades colectivas particulares. También se abandona el poder de racionalización del Estado dejando al libre albedrío la organización de los servicios de atención social. Los otros tres principios se refieren a una política de atención social de la pobreza de corto plazo sustentada en un papel activo de "los beneficiarios".

Hay una diferencia que es importante resaltar en los preceptos ideológicos que manifiestan los dos programas de gobierno con respecto al papel del Estado y a la política social. Esta va más allá de una determinación coyuntural y obedece, más bien, a una contradicción interna dentro del programa ideológico del PUSC a raíz de la presencia de fuerzas con énfasis ideológicos diferentes, específicamente el neoliberalismo y el socialcristianismo. Mientras en el programa del período 1990-1994 se le otorga más protagonismo al Estado, hecho que explica, inclusive, la orientación estatista que mantiene el gobierno de Calderón Fournier⁷², el enfoque el Programa de Gobierno de 1994-1998 plantea un Estado creador de oportunidades:

Debemos reencontrar la brújula del Estado en Costa Rica. Vamos a volver hacia un Estado comprometido con sus funciones fundamentales, un Estado que no pretenda hacerlo todo, ni entrometerse en asuntos que bien puede realizar la sociedad civil. Nos proponemos mantener el principio de la subsidiariedad del Estado, según el cual el Estado no debe arrogarse competencias que bien pueden ejecutar organizaciones más cercanas a los beneficiarios, tales como las municipalidades, las Asociaciones de

⁷¹ Se señala que "uno de los instrumentos más idóneos para canalizar la participación son los organismos o sociedades intermedias, entendidas como el conjunto de personas con una misma vocación o portadores de unos mismos intereses, que unen esfuerzos en forma durable, con miras a la consecución de objetivos legítimos". Estos "superan la capacidad y los medios que puedan disponer las personas aisladamente" (PUSC 1990:27).

⁷² En el Programa 1990-1994 se señala que el Estado está comprometido a "asumir una actitud beligerante frente a las situaciones de marginación social, económica, política y cultural, de aquellos sectores de la población que las sufren. Debe orientar su acción hacia la equidad en la distribución de las cargas sociales y brindar una especial protección y auxilio a los grupos más débiles de la sociedad." En razón de lo cual "la justicia social exige medidas de compensación a favor de aquellos que en otro caso quedarían rezagados. La cooperación está destinada especialmente a aquellas personas que no tienen la suficiente capacidad para ayudarse a sí mismas y no pueden representar o hacer valer [...] sus intereses, necesidades o aspiraciones." (PUSC 1990:20).

Por otra parte, Calderón Fournier deja claramente establecido su compromiso por "la existencia de un Estado promotor, regulador u orientador, en el cual se revierta el proceso centralizador hacia uno cada vez más participativo, promoviendo el acceso de grupos y personas cada vez mayor en la tarea de construir una sociedad más justa y solidaria." (PUSC 1990:20).

Desarrollo Comunal, las Organizaciones No Gubernamentales y la empresa privada.
(PUSC 1992:134)

Al Estado se le asigna la función de ejercer un papel ordenador de la (auto) gestión de la sociedad civil con respecto a la corrección de los problemas sociales. En este sentido, juega una función semejante a la que cumple el mercado⁷³. El Estado asume, por consiguiente, un rol estrictamente técnico.

Si bien el Programa del PUSC 1994-1998 define claramente qué entiende por economía social de mercado no lo hace de la misma manera con la sociedad civil. Se puede deducir de sus formulaciones una idea de sociedad civil como el conjunto de organizaciones sociales, familias e individuos que construyen canales de solidaridad social, y cumplen una función "política" de control de los gobernantes. En efecto, en este programa hay un esfuerzo para diferenciar sociedad civil y mercado. Esto significa una superación de las concepciones neoliberales sostenidas por algunos dirigentes del PUSC, las cuales tienden a disolver la sociedad civil en el mercado, y una aproximación a los enfoques socialistas.

El Estado por medio de la política social, desde esta perspectiva se le otorga, la función de favorecer y de ordenar la (auto) organización de la sociedad civil, en procura de emprender los problemas sociales, y de garantizar aquellas necesidades mínimas que determinados grupos de la sociedad civil no pueden conseguir por medio del mercado.

Comparando este enfoque de política social con el que esboza Rodríguez, se localizan algunas diferencias importantes. Por un lado, le da mayor importancia al mercado que a la política social en la obtención del bienestar. Más aún, en su concepción de Economía Social de Mercado el acento está puesto en lo segundo; de ahí que la iniciativa privada se centre más en la acción de los agentes económicos que de los sociales. Aunque, ciertamente, reconoce que le debe otorgar un enfoque más "humano" a las relaciones que se dan en este ámbito⁷⁴, lo que realiza, principalmente, a raíz de la incorporación de elementos cristianos en su discurso. Por otro lado, la intervención del Estado en lo social constituye una posición ética más que política. De ahí que la dimensión de solidaridad que le otorga al Estado representa un factor externo a la dinámica económica y es lo que define a lo social. Esto último es lo que le da el carácter de social a la economía de mercado.

En el Programa del PUSC, lo social es un elemento más elaborado en sí mismo, dado que se le otorga a la sociedad civil autonomía con respecto a las relaciones mercantiles; es decir, se concibe más como una institución o conjunto de instituciones. Es sintomático, que pese a que hay una reproducción de los principios de la política social formulados por Rodríguez en el Programa del PUSC 1994-1998, no se incluye el que define como Compensación.

⁷³ Esta concepción del Estado como ordenador del mercado está explicitada por Miguel A. Rodríguez: "Aquí nace el principio que diferencia la economía social de mercado de otras economías; en la idea de que es función del Estado establecer el orden económico de la competencia. No se trata simplemente de dejar que aparezca la competencia, sino que es parte de la actividad esencial del Estado ayudar a que se establezca el conjunto de reglas, usos e instituciones que permitan que funcione un mercado competitivo, donde se respeten los principios que comentábamos y que son inseparables de la participación del ser humano (Rodríguez 1992:47-48).

⁷⁴ "Este es precisamente el reto que tenemos por delante. Una vez, reconocida la idea de mercado, debemos valorizarlo y darle rostro humano. Tenemos que encontrar sin dogmatismos, el equilibrio entre la libertad y la solidaridad" (Rodríguez, 1992:47).

Si bien la elaboración de lo social es mayor, se presenta una separación, y en cierta medida contradicción⁷⁵, entre el programa económico, el cual gira en torno a garantizar la espontaneidad del mercado y el programa social. De hecho, el concepto de sociedad solidaria aparece totalmente separado de la noción de economía de mercado.

Con respecto a los lineamientos programáticos en las políticas sociales específicas (vivienda, salud, educación, seguridad social, etc.), el Programa de gobierno 1994-1990 presenta un ordenamiento temático diferente al de hace cuatro años, aun cuando comparte, en lo fundamental, las orientaciones estratégicas. En efecto, el programa de gobierno presentado por Miguel A. Rodríguez establece una distinción entre las políticas tradicionales de educación, vivienda y salud y las dirigidas a sectores o problemas específicos, como la mujer, la atención de la familia, la economía popular, la juventud, entre otras. En cambio en el Programa de Calderón Fournier, todo se agrupó dentro de lo que se denomina como políticas de promoción social. Pese a esta diferente manera de organizar las propuestas se localiza una línea de continuidad entre la propuesta de 1990, las políticas que realizó el gobierno de Calderón Fournier y la propuesta de 1994. Todas ellas apuntan a promover la microempresa, atender la pobreza, particularmente, la pobreza crítica, y a reformar las políticas universales (salud, educación vivienda y seguridad social).

Cabe destacar, sin embargo, el esfuerzo que se realiza en el programa de gobierno de Rodríguez. Por una parte, dicho programa incluye una serie de aspectos en temáticas como la economía popular, la atención a la familia y la atención a la niñez, usando un enfoque que trata de integrar diferentes aspectos de estas problemáticas. Por otra parte, define políticas hacia sectores sociales específicos no tradicionales. Esta organización temática no sólo es un reconocimiento de que la problemática particular de cada sector no puede resolverse, exclusivamente, dentro "los estancos tradicionales" (por ejemplo, salud, educación), sino, también, la necesidad de diversificar la política social. Además, en todas las áreas programáticas se identifica una voluntad de descentralizar los servicios renunciando al ordenamiento vertical y propiciando la participación de las comunidades en la definición de las políticas sustantivas.

A continuación se realizará una presentación breve de los lineamientos programáticos más estratégicos que implican la operacionalización de la propuesta de reforma de la política social específica del PUSC, poniendo énfasis en el programa político más reciente.

Los componentes que de la sección de política social, que es titulada hacia una sociedad solidaria, son articulados en lo que se denomina como tres frentes de acción: una política de apoyo para que todos puedan aprovechar las oportunidades del progreso, una política de apoyo a la familia y una política para extender y profundizar la red básica de protección social. Las políticas específicas (salud, educación, cultura, vivienda) se encuentran atravesadas conceptualmente por estos tres frentes o dimensiones. Se conforma así una verdadera matriz en la cual las medidas se repiten y establecen

⁷⁵ Es una contradicción, por cuanto, al criticar a la concepción totalizadora del Estado abre posibilidades para un desarrollo político y social mayor de la sociedad civil. No obstante, las oportunidades de autorealización individual no se localizan en la sociedad civil, sino más bien en el mercado. En este sentido se presenta una antinomia entre el agente social y el agente económico.

articulaciones entre políticas, creando una sensación de coherencia e integralidad, así como de consistencia teórica.

En las políticas denominadas de apoyo para aprovechar las oportunidades del progreso se incluyen las políticas de educación, salud, vivienda, crédito, capacitación laboral y asistencia técnica. Todas estas políticas, según el programa, se encuentran sustentadas en el principio de solidaridad. Dentro de ellas se incluyen una serie de reformas orientadas a redefinir la orientación y calidad del servicio e impulsar una descentralización.

En el caso de las políticas de educación, se pone el énfasis en continuar desarrollando métodos pedagógicos que posibiliten al estudiante conocer su entorno y desarrollar su potencial creativo. No se formula una ruptura con las concepciones pedagógicas que han regido la educación pública en el país, al menos dentro de la perspectiva de los críticos del pedagogismo. De hecho, se imputa el deterioro de la calidad más a problemas de infraestructura, evaluación y contenido, que a la concepción predominante en la educación pública. Se propone una serie de reformas dentro de las cuales destacan: la reforma curricular, que es bastante general y que básicamente ofrece buscar un equilibrio entre educación técnica y humanística; la incorporación de un sistema de evaluación de proceso junto al de resultados, el impulso a los hábitos de lectura, y la disminución de las tensiones intra aula. Además, ofrece continuar mejorando la infraestructura, ampliar la cobertura total, mejorar la educación técnica, y las políticas educativas específicas hacia mujeres, adultos, niños y niñas.

Aun cuando se reconoce que la economía mundial obliga a aumentar la competitividad de los sistemas educativos, no se identifican en la propuesta una reorientación significativa hacia lo tecnológico, ni hacia lo práctico, sino más bien, procura mantener un equilibrio entre la formación académica y la formación técnica-científica. Respecto a la formación académica no desecha una educación humanística y orientada a ampliar el marco de cultura general y científica de los estudiantes. En relación con lo segundo, se propone impulsar una reforma del sistema de educación técnica, "que la modernice y la convierta en una opción efectiva para la incorporación de los jóvenes al mundo de trabajo." (PUSC 1993:72).

Desde el punto de vista de la administración y planificación educativa la propuesta es más bien superficial y general y sobre todo si se compara con la esbozada en el programa de gobierno de 1990. Inclusive se podría decir que en la educación académica sufre de las mismas limitaciones que dicho programa le imputa a la Educación Básica y Media del actual sistema educativo. Es decir, se concentra más en la asimilación de conocimientos que en el desarrollo de la persona (PUSC 1993:233).

Con respecto al área administrativa se propone garantizar la participación de la comunidad por medio de la creación de Juntas de Educación en cada Escuela.

Para lograr establecer un contacto más directo entre todos los interesados en el proceso educativo, nos proponemos establecer una Junta para cada Escuela, la cual podrá tener una visión de las condiciones reales del centro educativo, así como un mayor compromiso hacia la resolución de sus necesidades y problemas. Este proyecto se verá enriquecido con la promoción de actividades culturales que tiendan a definir la identidad propia de cada centro educativo. Las Juntas permitirán una participación más activa de los padres de familia, tanto por la escogencia de la escuela para sus hijos como en su participación directa en las decisiones de la Junta de Educación de la escuela de sus hijos. (PUSC 1993:71).

Pese a que no promete una política de descentralización radical, si se aproxima a las ideas formuladas por Rodríguez (Rodríguez 1989:413-415) consistente en impulsar la delegación de la responsabilidad administrativa de las escuelas a juntas conformadas por las comunidades y por los padres de familia. También recoge la sugerencia tendente a garantizar la libre elección escolar en la educación pública.

En materia de salud, la propuesta, se basa en un reconocimiento de los problemas que padece el sector y de la urgencia de impulsar una reforma que garantice el papel que tradicionalmente ha venido jugando el Estado en este campo. Su propuesta de reforma, si bien guarda muchas similitudes con respecto al programa de gobierno anterior, es más radical en la formulación de algunas medidas referentes a los modelos de atención y a la descentralización⁷⁶. También respalda el plan de reforma del sector salud impulsado por el gobierno de Calderón Fournier en el marco de los acuerdos con el Banco Mundial y el BID, sobre todo en lo que respecta a reorganización política y funcional de sistema.

Destacan dentro de su planteamiento tres propuestas que insinúan un enfoque descentralizador de las políticas de salud y de atención médica. La primera se refiere a dotarle de mayor independencia administrativa a los hospitales. Esta proposición también coincide con la formulada por Miguel A. Rodríguez, quién sostiene que cada unidad hospitalaria debería regirse por políticas particulares.

La segunda sugiere el fomento de un tipo de participación de la ciudadanía que posibilite a las comunidades incidir directamente en la organización y funcionamiento de los servicios de atención, y seleccionar las alternativas de organización de los servicios locales que más se adapten a sus necesidades. (PUSC 1993:84).

Las propias comunidades podrán escoger, por ejemplo, el sistema tradicional, el sistema de administración por medio de cooperativas (tal como se da actualmente en Pavas y Tibás), asociaciones de empleados y otras entidades de auto y cogestión, y otras modalidades que se puedan identificar. Existen diversas alternativas para organizar el sistema y la forma de prestación de servicios de salud en cada comunidad. Creemos que por ser cada comunidad distinta, por tener diferentes necesidades y características económicas, sociales y culturales, es importante permitirle a la propia comunidad escoger cómo quiere organizarse siempre y cuando se garanticen los principios básicos de la prestación social de salud, así como la cobertura y calidad de los servicios actuales. (PUSC 1993: 84).

Cabe destacar que, además, expone que a cada persona se le abriría la posibilidad de "tener acceso a la organización que más le interese según sus necesidades. Se promueve, así, la sana competencia entre las diferentes comunidades y organizaciones de salud." (PUSC 1993:85).

La tercera es el impulso de nuevas modalidades de atención alternativas. Dentro de los mecanismos que se plantean para la consecución de tal propósito, se establece la posibilidad de que las comunidades contraten nuevos sistemas de administración.

⁷⁶ Por ejemplo, en el programa anterior únicamente se señala que se requiere desconcentrar y descentralizar los servicios de salud e impulsar la participación de la comunidad en los programas. No obstante, no se aclara el cómo se lo iba realizar ni la orientación que iba tener. (PUSC 1990:285-285).

Finalmente, en lo que respecta a la vivienda, su concepción se sustenta en la formulación de una política de vivienda de cara al déficit habitacional y a la formación de tugurios. En este sentido, da continuidad a la política de entrega de bonos, y a la creación de mecanismos de financiamiento para la construcción de vivienda, las cuales vienen desarrollándose desde las últimas tres administraciones (Arias Sánchez, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría). En la primera destaca el ofrecimiento de creación de un sistema para que sean las comunidades organizadas las junto con el Estado apliquen el bono. En la segunda, hay que subrayar el ofrecimiento tendente a crear una sola hipoteca con varios financiamientos en el caso de programas de vivienda para la clase media.

Así mismo, acoge totalmente la llamada Reforma del Sector Vivienda impulsada por la Administración Calderón, al igual que lo hizo con la propuesta de reforma del Sector Salud. Como se puede observar, este enfoque incorpora la dispersión y la espontaneidad en la organización y administración de los servicios de atención, y postula la descentralización de decisiones tan fundamentales como la definición de los modelos de atención o la administración de las unidades locales. Con ello, según el programa, se procura superar los profundos problemas de calidad que padecen estos servicios, a raíz del exceso de burocracia y de la falta de humanismo.

Esta forma particular de gestión de la política social, se arguye en el programa del PUSC como la creación de un esquema alternativo al concepto totalizador de la política social desarrollista, la cual es calificada como paternalista y asistencialista. Este esquema, desde su punto de vista, permite explotar la iniciativa de los sujetos de las políticas: maestros, padres de familia, pacientes, etc. Por consiguiente, posibilita que:

... se respete la participación de las organizaciones menores en los programas sociales y se vea al beneficiario como sujeto y no como un mero objeto de la acción social. (PUSC 1993:85).

Tal y como se expuso anteriormente, el programa de gobierno 1994-1998 incluye a la familia como objeto de intervención y elemento articulador de una serie de políticas y programas sociales. En esta área se concentran una serie de programas dirigidos a sectores específicos a los que se les reconoce como sujetos o agentes económicos: jóvenes, niños y mujeres.

Dentro de estas políticas se ubican una serie de acciones asistenciales como los programas de Hogares Comunitarios, creados durante la administración Calderón, los bonos educativos y las becas estudiantiles, los programas de nutrición etc. Así como, se propone la creación de programas nuevos como "Caminos de Vida", dirigidos a "facilitar instrumentos para promover y fortalecer el liderazgo de las mujeres, las familias y las comunidades" (PUSC 1993); Hogares de Niño a Joven, para el cuidado a los niños durante parte del día. Además, se sugiere la reorientación de una serie de programas tradicionalmente dirigidos a grupos amplios de beneficiarios, para que atiendan problemáticas particulares, por ejemplo la educación y capacitación de los niños de la calle.

Es innovador este enfoque que centra la atención en la familia, porque lleva implícito una nueva política de integración social, ajustada a las condiciones económicas y sociales que se experimentan en el país y porque atiende las problemáticas particulares desde una perspectiva que incorpora distintas dimensiones. Se procura reconstituir el papel de la familia en la construcción de la identidad social, lo cual implica trazar un punto de

retorno a esa antigua sociedad fundamentada en un núcleo productor de valores que creaban un ambiente de estabilidad, disciplina y autoresponsabilidad. También se concibe a la familia como un agente económico; de ahí que se procuren crear las condiciones suficientes para que todos sus miembros pasen a engrosar el mercado formal o informal de trabajo. Pero además de este rol cultural y económico, se le asignan, junto a la comunidad, dos roles más: social y administrativo. No sólo se institucionalizan las redes naturales de sobrevivencia (por ejemplo: los Hogares Comunitarios) sino que, también, le otorga el papel ejecutor de los programas sociales.

Por último, se plantea la creación de una red básica de protección social. Esta política concentraría la política asistencial del gobierno e incluye la aplicación de los bonos (alimentario, vivienda y salud) y la universalización de las pensiones. La asistencia mediante los bonos se le otorga un carácter temporal y selectivo, mientras que a la otra una cobertura universal.

La propuesta de universalización de pensiones plantea la creación de una pensión mínima para todos. Los trabajadores tendrían la prerrogativa de acogerse a regímenes de pensiones suplementarias. Dicha proposición es bastante antigua, pues había sido formulada por Miguel A. Rodríguez en 1989 (1989:425-431) y antes por el Dr. Fernando Trejos Escalante (1980:3-17).

Según Rodríguez simultáneamente a la universalización de la pensión "deben abrirse posibilidades variadas para establecer otros seguros que ofrezcan pensiones complementarias, voluntarias y financiadas enteramente por los interesados. Estos seguros han de estar bajo el control de una auditoria actual o **actuarial** rigurosa, y ser administrados por instituciones públicas o, por empresas privadas, con amplias facultades para invertir los fondos en menesteres que mantengan su poder adquisitivo, lo que permitirá pagar pensiones con poder de compra no erosionado por la inflación, como ocurre hoy." (Rodríguez 1993:106). Evidentemente, esto significa impulsar la privatización del Instituto Nacional de Seguros, tal y como ha sido planteada por los funcionarios de adscripción neoliberal en la Administración Calderón Fournier. Sin embargo, en el programa de gobierno del PUSC ello no se especifica de esta manera.

4.2.2.4. Del Estado Benefactor hacia una Sociedad de Bienestar General: La propuesta de reforma de la política social del Partido Liberación Nacional

Es difícil en una organización política tan pluralista como el Partido Liberación Nacional definir cuál es la línea hegemónica, pues en ella confluyen muy diversos sectores que pueden manejar un discurso con posiciones muy divergentes, por ejemplo, industriales y dirigentes sindicales, técnicos y políticos. Pero más peligroso aún es, compartimentalizar fuerzas y posiciones ideológicas, dado que es costumbre en este partido el alineamiento de las personas o grupos en torno a candidatos o precandidatos, independientemente de sus enfoques. No obstante, esta dificultad se minimiza en el caso que nos ocupa, ya que el propósito no es analizar la práctica política de éste o aquel sector del partido, sino identificar el discurso o propuesta oficial con respecto a la política social inserto en los programas de gobierno. Ello por cuanto se considera que en tales programas logran articular, de manera más clara, el planteamiento de reforma; puesto que ha habido un mayor consenso y las ideas se han formulado de manera más acabada.

Ahora bien, en el caso del Partido Liberación Nacional, al igual que ocurre en el PUSC con socialcristianos y neoliberales, han subsistido dos corrientes ideológicas, las cuales anteriormente lograron articularse en torno a un proyecto común: el desarrollista. Una ha apelado a los principios ideológicos socialdemócratas, que promueven la justicia social y la configuración de un Estado orientado a garantizar la cohesión e integración social; la otra ha puesto énfasis en el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Estas dos corrientes se han expresado de distinto modo en el pasado impulsando proyectos diferentes, aunque con algunas coincidencias. Proyectos que en alguna ocasión fueron calificados como los empresarios políticos vs. los políticos empresarios. En los años ochenta y noventa estas dos corrientes se manifestaron también mediante las estrategias diferentes de encarar la crisis y de configurar un nuevo modelo de desarrollo. Por ejemplo, en los gobiernos liberacionistas (Monge Álvarez y Arias Sánchez) afloraron de manera explícita estas dos fracciones en conflictos de gabinete que decidieron la orientación definitiva de las políticas gubernamentales. Durante la administración de Monge Álvarez el nombramiento del economista Juan Manuel Villasuso, como ministro de planificación económica, en 1984, coadyuvó a la reorientación de la política económica desde un enfoque que privilegiaba el fomento de una estabilización económica de tipo recesivo, hacia otro expansivo y heterodoxo. En el gobierno de Arias, sucedió lo contrario, la renuncia del también economista Ottón Solís al Ministerio de Planificación Económica, hacia mediados de la administración, allanó el camino para que se terminara de imponer la posición del presidente del Banco Central, Eduardo Lizano Faith, más cercana a los enfoques neoliberales.

Al igual que antes, el elemento común de estas dos posiciones es la importancia que le otorgan al Estado en la construcción del nuevo modelo económico y social que se ha venido configurando en los años ochenta y noventa. La diferencia estriba en que mientras los socialdemócratas continúan visualizando a este órgano como el mejor instrumento social conocido hasta ahora para fomentar la integración y cohesión social, los productivistas lo valoran únicamente como un perfecto mecanismo de apoyo a las nuevas actividades productivas orientadas hacia los mercados externos.

Sin embargo, ambas corrientes coinciden en que es necesario reformar el Estado, con el objeto de que ajuste tanto sus funciones como su andamiaje institucional, de cara a las exigencias económicas impuestas por el nuevo modelo económico y a las demandas actuales de la sociedad. No obstante, tales propuestas de reforma presentan variantes importantes. Si bien la liberacionista, particularmente, la reforma de la política social se expresa en los documentos de partido como los planes de gobierno y el último congreso ideológico. Dado que tales documentos no recogen por igual el planteamiento de ambas corrientes, se recurrirá también a las formulaciones de militantes con influencia política e ideológica.

La preocupación por el impulso de un nuevo esquema de desarrollo social no surgió en el Partido Liberación Nacional desde mediados de los ochenta o en la década de 1990, cuando la injerencia de los Organismos Financieros Internacionales fue determinante en la política económica y social, y los cambios a nivel internacional, sobre todo en los países socialistas, abrieron el camino para que se impusiera la universalización y profundización del mercado (globalización). Se formuló ya desde los albores de los ochenta. Es decir, tres años después de la finalización del período más estatista de la historia política nacional: la Administración de Daniel Oduber Quirós y un año antes del gobierno de Monge Álvarez, el cual jugó un papel transitorio en el proceso de consolidación

del nuevo modelo de desarrollo económico "hacia afuera" que se ha logrado imponer en los últimos años.

En el Segundo Congreso Nacional Francisco J Orlich, organizado en 1981, el Partido Liberación Nacional postuló la urgencia de revisar el Estado, para promover más eficiencia y mayor racionalidad en la gestión pública.

Creemos indispensable lograr un Estado más eficiente y racional. En el pasado, siempre se tuvo confianza en que los ingresos del Estado serían cada vez mayores, que era posible el gasto sin preocuparse por la eficiencia. Pero, una época de crisis demanda mayor cuidado en la utilización de recursos, requiere un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas. No hay ninguna contradicción entre los principios de libertad y eficiencia, que admiten una combinación entre ellos. Ese Estado eficiente supone reformas constitucionales en su estructura, una honda reforma administrativa, una tecnificación de la policía. Se hace necesario lograr mejores gobiernos locales y un gobierno nacional con capacidad de acción, sujeto a controles efectivos. (Partido Liberación Nacional 1981:40)

Se aceptaba, en ese entonces, que el amplio aparato de bienestar que había contribuido determinadamente a construir, presentaba serias deficiencias político-administrativas:

Quedó poco tiempo para rectificar, para evaluar, para el ensayo de métodos menos costosos y más directos que canalizaran los recursos de una manera más efectiva hacia los estratos más necesitados. Hubo duplicaciones y descoordinaciones que se han mantenido por la inercia de las burocracias. (Partido Liberación Nacional 1981:40).

También se reconocía, en ese momento que los márgenes de maniobra del Estado costarricense iban a disminuir, ya que por un lado el crecimiento económico no podía ser tan rápido como en el pasado, lo que implicaba una menor disposición recursos y, por otro lado, que era factible un aumento en las tensiones sociales. De ahí que se argumentaba como necesario "administrar con mayor recato los fondos destinados al desarrollo social." (Partido Liberación Nacional 1981:40).

Se proponía, en consecuencia, un nuevo esquema de desarrollo social sustentado en una mayor participación de la sociedad. Es así como, se establecía siete principios que iban a orientar la acción partidaria de cara a tal propósito. El primero y segundo proponían, respectivamente, impulsar una revisión estructural y una mejora de la calidad de los servicios prestados, especialmente en las instituciones de bienestar y asistencia social. En este sentido se sostenía, por una parte, la necesidad de someter a las instituciones a una evaluación y revisión profundas.

Proponemos por ello que la reestructuración administrativa ponga especial atención a las instituciones encargadas del desarrollo social, no para disminuir servicios sino para prestarlos con mayores economías. Hay que racionalizar las estructuras y el funcionamiento de nuestras instituciones y programas de bienestar social. Hay que planificar y coordinar mejor las actividades, delimitar más claramente las esferas de mando. Hay que avanzar hacia la descentralización, la desconcentración y la regionalización de tipo institucional y programático, en aras del logro de una democracia más participativa y sensibles a las necesidades del cuidado común. Tiene que haber una administración moderna, de menos gasto, de más flexibilidad, y de menos rigidez y centralismo. (Partido Liberación Nacional 1981:41).

Además, se aceptaba que los avances sociales no habían corrido paralelo a una mejora de la calidad de los servicios. De ahí "quejas de usuarios y beneficiarios sobre los servicios prestados y exigencias justas que no han logrado la debida atención". Eso justificaba, a juicio de los liberacionistas, que junto a las reformas administrativas, debía impulsarse una mejora cualitativa de la estructura y funcionamiento de las instituciones y programas sociales. Hay que buscar una mayor calidad en lugar de un aumento de la cantidad de gasto y de volumen de operaciones. (Partido Liberación Nacional 1981:40).

El tercer principio vindicaba una mayor tecnificación de la toma de decisiones mediante la participación de la tecnoburocracia.

Una mayor participación de los cuadros técnicos y profesionales es necesaria en la administración del bienestar social. Las juntas directivas y demás centros de decisión no pueden seguirse llenando sólo con elementos de extracción político-electoral, que a menudo no reúnen los antecedentes y capacidades mínimas para dirigir las instituciones y los programas. Debe nombrarse en esos cargos a personas que, además de sus intereses políticos legítimos, reúnan condiciones y calificaciones técnicas y profesionales, para que puedan aplicar en ellas los principios modernos de la administración y del conocimiento basado en la ciencia. (Partido Liberación Nacional 1981:41).

El cuarto principio denominado "Hacia la Sociedad del Bienestar General" proponía que el nuevo esquema de desarrollo social, se basara en el impulso de formas de participación social ampliada y directa de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias y de base (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, cámaras y asociaciones empresariales y profesionales, organizaciones de desarrollo comunal, asociaciones de consumidores y de proteccionistas del ambiente (Partido Liberación Nacional 1981:43). Por lo tanto, abogaban por la creación de una sociedad más participativa y solidaria: (Partido Liberación Nacional 1981:41).

Los costarricenses todos debemos participar en una forma más intensa en el manejo de los asuntos comunales, alejándonos del paternalismo estatal, fortaleciendo la sociedad y elevando la solidaridad y organización democrática de los ciudadanos. Esto significa avanzar del Estado Benefactor hacia una Sociedad de Bienestar General. (Partido Liberación Nacional 1981:41).

Según los liberacionistas se podían establecer coincidencias entre:

...los nuevos sistemas de participación y motivación que elevan la eficiencia, la productividad y el bienestar, sin sacrificar al capital ni a la propiedad, en las diversas formas que estos pueden asumir, según avanzados modelos de justicia, solidaridad y responsabilidad social. (Partido Liberación Nacional 1981:41).

Finalmente, los otros tres principios se referían, en primer lugar, a la sustitución de los enfoques curativos y tardíos de los problemas sociales por estrategias preventivas; en segundo lugar, a la orientación de la inversión social hacia los sectores que más lo requerían y al desarrollo simultaneo de las estrategias, de aumento de la producción, de los sistemas que garantizaran una mejor distribución de la riqueza; en tercer lugar, al fomento del consenso como mecanismo para tomar las decisiones relevantes con respecto al desarrollo económico y social.

Estos acuerdos del Segundo Congreso Nacional establecían el puente para que los cuadros políticos liberacionistas transitaran desde las posiciones ideológicas más

estatistas, cristalizada en la gestión de Oduber Quirós, hacia enfoques realistas y pragmáticos. Aunque, a decir verdad, ya en 1978 el expresidente Oscar Arias, quién había fungido como director de la Oficina de Planificación y Política Económica en el gobierno oduberista, había postulado la necesidad de llevar a cabo ajustes en la gestión estatal⁷⁷, lo cual es una muestra del proceso redefinición ideológica que comenzaba a sufrir el PLN desde finales de los setenta. En efecto, los gobiernos de Luis A. Monge Alvarez y Oscar Arias Sánchez, a raíz de la crisis de la deuda tuvieron que pactar acuerdos con los Organismos Financieros Internacionales, quienes postulaban enfoques eminentemente monetaristas. También enfrentaron fuertes presiones internas para que se reorientara el gasto público hacia las actividades productivas. En consecuencia, ambos gobiernos experimentaron una grave escasez de recursos, sobretodo para colocarlos en el campo social. Lo anterior motivó un esfuerzo de redefinición ideológica en los principales dirigentes e ideólogos del Partido Liberación Nacional con la intención de compatibilizar el enfoque del ajuste estructural, sustentado en la liberalización económica, con el del crecimiento con desarrollo social, que ha sido la concepción tradicional de dicha organización política. Surge de esta redefinición una propuesta intermedia entre los enfoques neoliberales y los estatistas⁷⁸, que algunos autores han denominado como propuesta racionalizadora.⁷⁹

Es así como este sector político inicia un proceso de reconceptualización del Estado Social, orientado a actualizar y redefinir su papel en la sociedad costarricense e incidir en su funcionamiento. Ello no se da aisladamente, sino bajo el impulso de una reorientación del modelo de desarrollo económico y social, que se presume está dirigida a fortalecer el mercado en el proceso social de asignación de recursos, y a insertar la economía nacional en el mercado mundial. En este sentido, mientras los sectores neoliberales, al menos los que presentan la visión más tecnocrática, y los productivistas consideran que el Estado Social debe reducirse al máximo, de manera que todos los esfuerzos económicos de la sociedad se inviertan en actividades de apoyo a la producción y al mercado, esta facción postula, por el contrario, la funcionalidad política y social del Estado.

Si los avances sociales y políticos de esta sociedad tienen algún denominador común, es el papel que directa o indirectamente han jugado las instituciones en la promoción del desarrollo nacional. (Garnier et al 1992:55).

⁷⁷ Véase el planteamiento de Oscar Arias con respecto a la reforma del Estado en la nota No 60 del presente trabajo.

⁷⁸ Según Saul Weisleder (La Nación, 1987 citado en Guendel y Rivera 1990:9) "...ha comenzado a generarse una nueva opción en cuanto al tratamiento y enfoque de los problemas económicos del país desde una perspectiva socialdemócrata. No se trata simplemente de una síntesis intermedia de las dos corrientes anteriores, aunque de alguna manera recoge las críticas y debilidades que hemos postulado para ellas. Más bien se trata de un enfoque que reconoce la índole cualitativamente distinta de los problemas que enfrenta el país y el desgaste sufrido por planteamientos y soluciones que agotaron en buena medida su potencial, no en la perspectiva de mantener un Statu Quo más o menos aceptable, pero sí en la de gestar un proceso prolongado y sostenido de desarrollo económico y social". Usando una argumentación semejante Roberto Hidalgo y Leonardo Garnier, dos nuevos dirigentes liberacionistas muy allegados a Jose María Figueres señalan, más recientemente, lo siguiente: " Pero así como se debe rechazar los enfoques simplistas que presentan al Estado y sus instituciones como un obstáculo para el desarrollo, y proponen su desmantelamiento, es preciso también evitar el otro extremo, que idealiza el pasado y se aferra a un esquema institucional que ya no está a la altura de los tiempos. En pos de la conformación de un nuevo estilo de desarrollo se necesita con urgencia que Costa Rica emprenda un proceso profundo y continuo de transformación estratégica del Estado." (Garnier et al 1991: 68).

⁷⁹ "Procede de los sectores sociales que, si bien reconocen la incapacidad material del Estado social para reproducirse en los mismos términos que lo hizo en la década del setenta no niegan la necesidad de mantener su naturaleza social. En otras palabras, admiten que el Estado no debe continuar creciendo y, por lo tanto, que hay que impulsar un proceso de 'deskeynesización', pero están conscientes de que éste no puede llevarse a cabo sin debilitar los mecanismos por medio de los cuales se obtiene el consenso." (Guendel y Rivera 1990::9).

No obstante este reconocimiento, propugnan por un enfoque del Estado más flexible y pragmático. Flexible en cuanto asumen que las funciones del Estado son cambiantes (Solís 1988:4; Garnier et al 1992:49) y pragmático, en la medida en que debe aceptarse que la estructura económica de la nación no puede continuar soportando el modelo de Estado Social ni la estructura social, que se conformaron en Costa Rica. De ahí que, a juicio de esta corriente, debe fomentarse la eficiencia en el accionar del Estado y una reorganización de la estructura económica y social que soporte un desarrollo social integrado, sin negar el fundamento institucional de la sociedad costarricense.

En virtud de la importancia que le asignan a lo social como elemento articulador y nivelador de la sociedad, en su enfoque del desarrollo la política social tiene un lugar estratégico. Ahora bien, esta concepción neosocialdemócrata no sólo ha logrado obtener más cuerpo teórico y político en los últimos años; además ha conseguido una influencia importante dentro del Partido Liberación Nacional. Ésta es de tal magnitud que fue la predominante del programa de gobierno del Partido Liberación Nacional presentado en las elecciones de 1994. En efecto, el argumento central del Programa de gobierno del Partido Liberación Nacional consiste, precisamente, en reconstituir y modernizar los instrumentos de ascenso social. Según este documento se ha venido presentando una tendencia a la dualización de la sociedad costarricense, la cual debe ser revertida por un enfoque más social del desarrollo que permita regresar al viejo esquema de una sociedad integrada. Considera que la ampliación de los sectores medios es el instrumento para alcanzar el ascenso y la integración social.

...a los sectores medios deben incorporarse cada vez más costarricenses, desarrollar su capacidad productiva, y recuperar la ilusión de una Costa Rica solidaria por derecho propio, no por calidad o donación. (Partido Liberación Nacional 1993:2).

Se postula, en consecuencia, como eje del Programa de Gobierno propiciar una política social articulada a la económica.

Queremos una Costa Rica donde la modernización y los aumentos en la productividad vayan de la mano con la erradicación de la pobreza, con un creciente ascenso social y una participación cada vez más amplia. (Partido Liberación Nacional 1993:2).

Tal articulación no se formula en términos de socializar la política económica, sino, más bien, de promover un crecimiento económico que garantice justicia social. Esto no significa, sin embargo, sacrificar los aumentos de la producción sino, por el contrario, asegurar sostenibilidad económica al nuevo modelo social que se propone. Garnier e Hidalgo amplían este concepto:

La política social por sí misma no puede, artificialmente, elevar las remuneraciones y los niveles de vida hacia esa meta si, simultáneamente, la capacidad productiva nacional no se desarrolla en la misma dirección. Sin embargo, es difícil que las decisiones de inversión privada promuevan ese desarrollo si no se ven acicateadas -y hasta amenazadas- por una política social audaz que suponga, precisamente, que ese desarrollo se dará. (Garnier et al 1992:48).

Una acción prioritaria de cara a conseguir estas metas es, de acuerdo con el Programa, fomentar un Estado estratégico y concertador. Ello implica apoyar el impulso de una reforma del Estado que transforme "la institucionalidad vigente y su falta de dirección,

para conseguir un Estado ágil, con visión de conjunto y de largo plazo, capaz de tomar decisiones y de comprometer a los distintos sectores del país en las tareas del desarrollo." (Partido Liberación Nacional 1993: 2). No obstante, hace énfasis en que ello no supone la eliminación de las funciones primordiales del sector público sino, por el contrario, pretende fortalecerlas. (Partido Liberación Nacional 1993: 3).

Derivado de lo anterior se propone dirigir la reforma de la política social desde una perspectiva que permita evitar el empobrecimiento de los sectores medios, y desarrollar una política de atención a la pobreza, orientada a reactivar los mecanismos de movilidad social ascendente. Todo ello con arreglo a la propuesta de restaurar la sociedad integrada: significa adaptar esos mecanismos al proyecto de integración de la economía nacional al mercado mundial que se propone en el área económica. Si bien, a diferencia del programa de gobierno del PUSC, no se sugieren profundas modificaciones en la filosofía que sustenta la política social, los ajustes son de tal importancia que avizora modificaciones sustantivas en los enfoques tradicionales.

A continuación se analizarán de manera general los aspectos más relevantes de dicha propuesta, específicamente en los campos de la salud, educación y vivienda.

1. En lo que respecta a la educación hay que subrayar tres aspectos:

- a) El programa enfatiza en la elevación de la calidad de la educación. Pese a explicitarse que el mejoramiento se logrará mediante el fortalecimiento de la orientación humanista del currículo, es evidente la importancia que se le otorga a la inclusión de los conocimientos tecnológicos y científicos, los cuales son considerados como el pivote del incremento de la productividad y de la integración de la economía al mercado mundial. Parte de las acciones que se proponen son la incorporación de la enseñanza del inglés en las escuelas primarias, los programas de informática y cambios curriculares en la secundaria con la intención de incluir una serie de destrezas y conocimientos prácticos, que permitan a los estudiantes entrar sin problemas en el mercado laboral. Dentro de estas iniciativas aumenta el número de los colegios científicos, cuya finalidad es "reclutar a los mejores estudiantes del país para construir una nueva élite intelectual pluriclasista que inicie el proceso de devolverle la voz a los sectores medios y pobres, y que permita construir nuevas cadenas de relaciones entre sectores sociales que reduzca la brecha que separa las dos Costa Ricas." (Partido Liberación Nacional 1993: 5). También la creación de un sistema de educación técnica, dirigido a "relacionar, utilizar y administrar los recursos ya existentes en el INA y en los colegios técnicos, aprovechando la capacidad instalada en el sector productivo." (Partido Liberación Nacional 1993:2). Se plantea iniciar tal programa en uno o dos colegios para, posteriormente, ampliar su aplicación. Este programa, al igual que el anterior, también funcionaría basado en criterios meritocráticos de selección de estudiantes.
- b) El programa pretende desarrollar planes educativos dirigidos, especialmente hacia los grupos más pobres, promoviendo la excelencia en las escuelas más pobres, creando escuelas modelos en áreas urbanas seleccionadas, dotadas de la infraestructura y el personal adecuado. Además, se sugiere el fortalecimiento de los comedores escolares, revisar los criterios de selección de beneficiarios para ampliar la cobertura del programa.

- c) Se propone impulsar una reforma administrativa del Ministerio de Educación Pública y de la organización del sistema educativo.

En comparación con la propuesta formulada en las elecciones de 1990, se localiza en la presente un énfasis en la revisión de la concepción filosófica que rige la educación pública costarricense, incorporando programas dirigidos a dotar de destrezas y conocimientos científicos y técnicos a los educandos, que en otros aspectos relacionados con la asistencia social, que, eventualmente, requieren los estudiantes pertenecientes a familias pobres, y con la educación cívica, los cuales fueron importantes en la campaña de Carlos Manuel Castillo cuatro años atrás y que son también componentes estratégicos de la propuesta del PUSC, sobre todo en las presentes elecciones⁸⁰.

2. En relación con el componente de salud es importante destacar el reconocimiento que realiza el programa de los avances alcanzados en el país, gracias a las políticas públicas de atención médica y de la salud, fomentadas por el Estado Social, y la promesa de continuar con esta orientación. El aspecto medular de la propuesta es mantener la concepción que han regido dichas políticas incorporando un enfoque integral de la salud, que permita mejorar, y proveer servicios públicos más eficientes y eficaces y de calidad. Se entiende por un enfoque integral lo siguiente:

La acción tomará en cuenta el campo médico asistencial, así como la prevención, el fomento de estilos de vida saludables y el desarrollo integral y permanente del potencial de los individuos, sus familias y comunidades. (Partido Liberación Nacional 1993: 2)

El instrumento propuesto para fomentar esta nueva concepción que se ofrece consiste en la organización de 800 Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS). Conformados por un médico, personal de enfermería y técnicos de atención primaria atenderían áreas de entre 3 mil y cinco mil habitantes, con el propósito de "brindar una atención personalizada, amables y sin colas en todas las comunidades." (Partido Liberación Nacional 1993: 2).

También se propone una serie de reformas administrativas orientadas a dar mayor flexibilidad a la gestión de los hospitales; mediante la desconcentración administrativa, aumentar el acceso a la atención médica extendiendo el horario de atención y la libre elección médica. Finalmente, se promete apoyar una reestructuración del sistema nacional de salud, modernizando y fortaleciendo el Ministerio de Salud desarrollando un sistema no represivo de acreditación y garantía de calidad de los servicios, que permita la evaluación periódica de los centros, hospitales, clínicas y laboratorios de salud.

Resulta interesante el hecho de que en este programa no se aluda al fomento de nuevos modelos de atención médica, pese a que fue durante los gobiernos de Monge Álvarez y de Arias Sánchez, cuando comenzó a experimentar con otras formas de organización y entrega de los servicios de atención médica e, incluso, fue en el último

⁸⁰ Por ejemplo, se proponía crear en la educación media, albergues estudiantiles y aumentar el transporte escolar y las becas. También, se prometió desarrollar un "sistema específico, para zonas marginales urbanas que vinculen educación-trabajo-producción. (Partido Liberación Nacional 1990: 171-175).

gobierno liberacionista cuando se promovió la creación del modelo cooperativo en Pavas y del modelo de capitación. Inclusive, en las anteriores elecciones este aspecto ocupó un lugar prioritario en el programa propuesto.⁸¹ Ello puede obedecer a dos razones. La primera es que el modelo cooperativo ha provocado una oposición de determinados sectores políticos y médicos, aún dentro del Partido Liberación Nacional, porque se considera como una privatización de la atención médica; de ahí que no se haya incluido dentro del programa. La segunda es que, en efecto, se haya presentado una ruptura de los grupos que redactaron el programa usando este enfoque de reestructuración de la atención médica.

3. Por último se propone impulsar políticas de desarrollo comunitario. Se diagnostica que las comunidades han tendido a la disolución social y se han convertido en grupos vulnerables que "dependen de los políticos que asignan recursos del Estado como si fueran favores, a cambio de apoyo electoral, es decir, dependen del clientelismo" (Partido Liberación Nacional 1993:17). Por lo tanto, se plantea la construcción de "comunidades integradas, organizadas y solidarias; con ciudadanos sanos, informados, seguros y educados." (Partido Liberación Nacional 1993:18). La comunidad es concebida como el elemento articulador de lo social; se la considera la unidad básica de la acción de la política social. Por consiguiente, se busca impulsar el potencial local con miras a obtener, un mejoramiento en la calidad de vida.

Al igual que plantea el PUSC, la intención es fomentar y rescatar los mecanismos de solidaridad social, los valores de ayuda mutua y las redes de sobrevivencia presentes en las comunidades, por medio de políticas comunitarias que incentiven la organización local. En este sentido, se le otorga a la comunidad el papel de "contralora del espacio social", mediante "el control de la urbanización, de la utilización del suelo, del terreno disponible, de los lotes y los ríos y quebradas que limitan y conforman territorio considerado como propio." (Partido Liberación Nacional 1993: 18). Derivada de esta concepción integral y participativa de la comunidad se formulan cuatro políticas específicas: la ambiental, la habitacional, la de atención del niño y la atención de la tercera edad.

Las primeras tres tienen como denominador común el fomento de la participación de la comunidad, y procuran conferirle integralidad a lo social. Respecto a estas políticas, cabe subrayar que en todos los casos se hacen modificaciones en los enfoques. En el de la política ambiental se formula la atención del ambiente, mediante la creación de mecanismos locales de intervención y monitoreo. En la política de vivienda, el enfoque se centra en la atención a la comunidad y visualiza, en consecuencia, la política habitacional, no sólo como construcción de casas sino, bajo la perspectiva de la creación de una infraestructura de servicios públicos y de la integración y participación activa de la familia y la comunidad "controlando y orientando la acción institucional". De ahí, que se considera como inadecuada la construcción de grandes caseríos en lugares, que no poseen una urbanización mínima, ni los servicios básicos. Finalmente, en lo que respecta al campo de la niñez

⁸¹ En lo que se refiere a los "nuevos modelos de atención del asegurado" se propone el incremento de los programas de medicina familiar y comunitaria ya iniciados en Barva de Heredia. Con ello se buscaba mejorar la relación médico-paciente, humanizando así los servicios, y la integración del médico a la comunidad y al hogar, de forma tal que se de una "medicina más integral" (Partido Liberación Nacional 1990: 147).

y de la adolescencia se propone atender, principalmente, a los grupos más pobres, involucrando a la familia.

4.2.2.2.5. La política de atención a la pobreza: la perspectiva tecnocrática de la reforma de la política social.

Junto a la concepción neosocialdemócrata de reforma de la política social se localiza, también, la visión productivista y neoliberal. Estas propuestas, que coinciden plenamente, plantean transformar la política social en una actividad de atención de la pobreza, y en la provisión de ciertos servicios básicos para apoyar la formación y el mantenimiento de los recursos humanos. La reforma, por consiguiente, debe orientarse hacia la privatización de los servicios e impulsar, exclusivamente, políticas de promoción social, de modo que deje de representar una carga parasitaria para los sectores productivos, y, al mismo tiempo, constituya un instrumento para que los pobres no dependan del Estado, y puedan autogenerar lo necesario para su reproducción e inserción en el mercado.

Este enfoque eminentemente economicista propugna que sea el derrame el que garantice el aumento del bienestar, razón por la cual debe asegurarse como primera y más importante medida el crecimiento económico. Eduardo Lizano, expresidente (1993; 1998) del Banco Central durante las Administraciones Arias Sánchez, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría es uno de los economistas que más influencia ha ejercido en la política económica, tanto en este período del ajuste, como durante la etapa desarrollista. Es él, quien sistematiza a grandes rasgos, una propuesta de reforma de la política social, para establecer como prioridad la atención de la pobreza, ante la escasez de recursos que enfrenta la sociedad costarricense. A su juicio, dos objetivos básicos de tal política son: impedir que aumente la pobreza y reducirla.

Para alcanzar tales objetivos propone emprender 11 acciones. Las más importantes son las siguientes: 1. Garantizar el crecimiento económico, ya que ello asegura empleo y aumento en los salarios reales, lo cual es "requisito indispensable para llevar a cabo una política social agresiva". 2. Revisar la legislación laboral, y fomentar una atención adecuada a los niños "para permitir a las mujeres poder participar activamente en el mercado laboral", con el objeto de flexibilizar el mercado de trabajo. 3. Disminuir las cargas sociales y otros impuestos a las planillas para evitar que se encarezca el factor trabajo, y, en consecuencia, disminuya la inversión. 4. Promover la capacitación de la fuerza de trabajo, pero como una responsabilidad de la empresa privada. 5. Fortalecer la enseñanza secundaria, mediante la diversificación y la ampliación de la cobertura, y crear un fondo especial de apoyo económico para los jóvenes pobres, que requieren trabajar y no pueden asistir a la secundaria. 6. Sustituir la cesantía por un seguro de desempleo para complementar el "goteo" con programas específicos, que permitan paliar la situación del trabajador más pobre. 7. Establecer programas especiales de crédito administrados por Organizaciones No Gubernamentales y por intermediarios financieros del sector informal. 8. Crear un sistema de pensiones universal y de reparto, en sustitución del régimen contributivo y de reservas. Impulsar una Reforma del Estado para asegurar que los recursos lleguen a los más pobres, financiando programas de promoción social, en lugar de programas asistenciales.

Comparando esta concepción de la reforma de la política social, con las propuestas del PUSC y de Liberación Nacional, se identifican importantes diferencias. Ambas, desde sus puntos de vista, formulan una política mucho más amplia que la de atención de la pobreza, aunque definan, también, acciones dirigidas a dar respuesta a dicha problemática. Es evidente que los enfoques son más políticos. Por un lado, porque procuran construir un discurso lo suficientemente articulador como para lograr el apoyo de amplios sectores sociales. Por el otro, en cuanto otorgan a la sociedad civil una función importante, no sólo de cara a garantizar ciertos mecanismos de autogobierno, sino también de control de la intervención del Estado. En los dos casos se le asigna a la política social un papel en el proceso de integración, ya sea como factor de racionalización, tal y como lo proponen los neosocialdemócratas, o bien como promotor y generador del autogobierno de la sociedad civil.

Ello establece una distancia con el enfoque neoliberal, cuyo factor primordial de "la acción social" se encuentra en el mercado, es decir sociedad civil y mercado son la misma cosa. En razón de ello, todas las políticas sociales deben constituir, en primera instancia, un apoyo o no deben obstaculizar este proceso económico, ya que el mercado es el generador del bienestar. Pese a estas diferencias en el orden político, se encuentran, también, algunas semejanzas, principalmente, en el programa del PUSC. Una de ellas es el vínculo que se establece entre mercado y política social. Para los neosocialdemócratas, si bien el mercado no garantiza la integración social, razón por la cual tienen que crearse mecanismos estatales complementarios, tampoco debe construirse una distancia entre estos dos ámbitos, por dos motivos: 1) porque la estructura productiva es un apoyo esencial para lo social; sin fundamento económico no se pueden financiar políticas sociales, motivo por lo que debe fortalecerse la producción, lo cual implica robustecer el mercado; 2) porque deben construirse mecanismos de articulación entre lo económico y lo social estatal; le asignan, así una funcionalidad económica a lo social estatal en el proceso de consolidación del mercado.

En el caso del Programa del PUSC, las semejanzas son más evidentes aún, en virtud de que se plantea una alianza entre neoliberales y socialcristianos, alianza que establece coincidencias de enfoque y movimientos ideológicos en uno y otro sentido. Esto permite que se compatibilicen los designios socialcristianos, cuyo objetivo es complementar impulsos solidarios con una dimensión que promueve la subsidiariedad, con la concepción del autogobierno y de la intervención mínima que plantean los neoliberales, dentro de un enfoque que tiende a recoger elementos de la concepción política liberal clásica. De ahí, que se coincidan en una serie de propuestas como la creación de una red de protección social mínima y la reconstitución del Estado en un promotor social, que dé asistencia y fomente acciones para propiciar la autoayuda. Es evidente, en este caso, la separación que se presenta entre el enfoque económico dirigido a potenciar el crecimiento de la producción, y el enfoque social enfocado hacia la evitación del conflicto en las partes más cadenciadas de la sociedad.

Tales propuestas evidencian las mezclas y puentes ideológicos que se tienden a construir, reeditando las prácticas políticas tradicionales en el país, que han tendido al gradualismo y al centrismo.

4.2.2.2.6. La propuesta de reforma de política social formulada por las organizaciones populares

Las organizaciones sociales como sindicatos, federaciones sindicales, asociaciones y gremios han logrado desplegar a lo largo de todos estos años de ajuste económico y social una intensa campaña de defensa del Estado Social, frente a las políticas de adelgazamiento del sector público (por ejemplo, contracción del gasto, movilidad laboral, privatización, aplicación selectiva de los programas sociales), y a la aplicación de reformas en las diferentes entidades gubernamentales.

En el campo de la salud, los colegios de profesionales y los sindicatos de la Caja Costarricense del Seguro Social (como UNDECA y SIPROCIMECA) jugaron un papel importante denunciando los efectos perniciosos que tuvo el ajuste financiero en la CCSS sobre la calidad de los servicios de atención médica. Así mismo, en el Ministerio de Salud se conformó en 1991 un grupo denominado "Comisión de Defensa Institucional del Ministerio de Salud", con el objetivo de defender dicha institución ante las iniciativas gubernamentales que, según sus miembros, querían fortalecer los servicios de atención médica que provee la Caja en detrimento de los programas de medicina preventiva tradicionalmente desarrollados por esta institución (Guendel 1986; Guendel y Trejos 1992; La República 24-6-91: 12). Esto ha ocurrido también en la educación pública, donde organismos como el Sindicatos de Educadores Costarricenses, la Asociación Nacional de Educadores y la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza se han manifestado en distintas oportunidades sobre los problemas presupuestarios y el deterioro de la infraestructura que sufre el Ministerio de Educación Pública (ANDE 1984; SEC 1987). En otras áreas de lo social, también hubo luchas como las del personal de cocina de los Comedores Escolares (Guendel1987), y demandas de organizaciones comunales en pro de vivienda y servicios básicos (Valverde et al 1991).

Más allá de estas iniciativas no se identifica un esfuerzo conceptual y político capaz de establecer principios y lineamientos programáticos con respecto a la política social, dispuestos a configurar una propuesta estructurada y alternativa de reforma. Una que articule y construya un interés común de carácter popular respecto de esta temática. Como señala Manuel Rojas Bolaños (1993:225), ello ocurre porque es muy difícil y probablemente imposible, conseguir tal unidad, debido a que el movimiento popular lo conforman grupos muy diversos, que no necesariamente tienen intereses comunes. Es ilustrativa la línea de demarcación que realiza el dirigente del Consejo Permanente de Trabajadores, Adalberto Fonseca (Fonseca 1993), entre el enfoque del movimiento sindical y el del movimiento solidarista, al cual califica como neoliberal y claramente contrapuesto al del primero. Las empresas identificadas son de un carácter muy específico y provienen de los sindicatos o gremios del sector público, en particular el área de la educación. Cabe citar el Proyecto de Ley General de Educación y el Código de Enseñanza presentados por el SEC a la Asamblea Legislativa en 1983 y 1990, respectivamente. El documento presentado por la ANDE al MEP, en 1984, denominado "La crisis del Estado costarricense en el orden económico, social, político y moral, y su repercusión en la educación" en el cual se sugirió la creación de un instituto pedagógico adscrito a las facultades de educación de las universidades, la conveniencia de revisar las estructuras del Ministerio de Educación Pública, la propuesta de legalización de la protección laboral del docente y su superación personal y cívica en beneficio de la escuela y de las comunidades, y el impulso de políticas para la elaboración de textos y materiales didácticos en los cuales se recuperan los valores de la nacionalidad.

En 1990, por medio de su presidente Eduardo Loría, la APSE, también planteó varios aspectos que, desde su perspectiva merecían urgente solución: 1) La revisión integral de

los planes y programas de estudio; 2) Definir el perfil profesional y ocupacional de los educadores; 3) La formación de recursos humanos altamente calificados para el sector educación; 4) Dotar de recursos didácticos a educandos y educadores; 5) Atender las causas de deserción; 6) Disminuir la tasa de aplazados mejorando el rendimiento escolar.

Algunas de estas proposiciones tienen un carácter defensivo y gremial, mientras que otras se refieren a los problemas administrativos y curriculares del Ministerio de Educación. Lo cierto del caso es que estos valiosos esfuerzos no llegan a una redefinición de los principios que rigen la educación; por el contrario se limitan a corregir aspectos más bien de tipo pedagógico-administrativo. Pese al importante papel que han jugado las organizaciones sindicales en la denuncia de las políticas de ajuste en la CCSS y el Ministerio de salud, la posición en este campo ha tenido un carácter gremialista y defensivo, razón por la cual no han podido estructurar una propuesta de reforma de las políticas. Este hecho lo ha reconocido, inclusive, el dirigente Albino Vargas de la ANEP, cuando afirma que "el movimiento sindicalista olvidó la lucha por exigir un adecuado sistema de atención médica", en pos de alcanzar exclusivamente beneficios laborales (La República, 13-3-92).

La única iniciativa destinada a formular una propuesta más global que rebasa a los intereses laborales específicos y sectoriales es el Programa Costarricense Económico I (PEC-I), formulado en 1990 por Consejo Permanente de Trabajadores (CPT). Esta instancia se creó con el propósito de construir una posición de consenso de los trabajadores para negociar con las autoridades gubernamentales; agrupa a muy diversas organizaciones sindicales y comunales. El PEC-1 no expresó una determinada concepción del desarrollo económico y social del país, fue, más bien, un listado de medidas. Si bien esto reduce el alcance y la profundidad de la propuesta, da una idea de la posición que tenían los sindicalistas con respecto a los diversos temas. En el aspecto social, el PEC-1 fue bastante extenso y diverso; abarcó muchas temáticas que van desde planteamientos relacionados con aspectos globales, tales como la legislación social y la política de gasto social, hasta medidas específicas a nivel sectorial (educación, salud, asistencia social, pensiones). Esto constituye una evidencia de que los trabajadores organizados, si bien defienden el Estado Social, consideran pertinente impulsar una serie de reformas que permitan un funcionamiento más eficiente y eficaz, pero, sobre todo más participativo.

De la amplia gama de medidas propuestas, se destacan tres ámbitos de interés en cuanto a la política social. En primer término, el afán de fomentar la participación del ciudadano y de los trabajadores como sujetos gestores y contralores de las políticas sociales. Se proponen, al respecto, dos tipos de medidas. Unas son de carácter global como la formulación de un modelo que permita la fiscalización, y participación de los ciudadanos en la ejecución del gasto social y la conformación tripartita (trabajadores, empresarios y Estado) de las Juntas Directivas de las instituciones. Otras en el nivel local, como la participación de las asambleas de padres de familia en la administración de las escuelas y colegios, incluso a nivel de "la autoadministración de los recursos públicos", la formación de asambleas de usuarios de clínicas, y la participación de los beneficiarios de los programas de vivienda en los proyectos colectivos durante todas sus fases. Esta resulta una importante reivindicación de los sectores populares. Por ejemplo, el dirigente Ronald Campos argumenta que "Las instituciones que cumplen una función social deben fortalecerse como instituciones estatales, pero también deben ser democratizadas en todo el sentido de la palabra" (Campos 1993:117). Posteriormente afirma, refiriéndose a la Caja Costarricense del Seguro Social, que "Una solución es que la Caja podría ser

administrada por los propios trabajadores, a través de un modelo de Asamblea de Trabajadores como la tenemos hoy en el Banco Popular y que a todas luces ha demostrado ser exitosa" (Campos 1993:117).

En segundo término, se encuentra el interés por mejorar la eficiencia institucional. En este aspecto proponen, por un lado medidas relacionadas con la asignación eficiente del gasto social, a saber: su aumento para mantener y mejorar los programas de empleo, salud, educación y asistencia social, la conformación de un modelo de administración social del gasto público, la creación de comisiones tripartitas que evalúen el funcionamiento de las instituciones del Estado, con énfasis en los problemas de eficiencia, eficacia y coordinación, en función de los intereses del pueblo. Por otro lado, plantean medidas de carácter administrativo en las instituciones de bienestar y asistencia social, tales como la desconcentración y descentralización del sistema de administración de la salud, y la reestructuración administrativa de los centros de educación.

En último término hacen una serie de proposiciones para incidir en la concepción de la política social. En la asistencia social proponen una reconceptualización de los programas de compensación para evitar el enfoque de caridad. Al respecto, plantean ofrecer programas becas-salarios a los hijos menores de hogares pobres y becas de estudio a los jóvenes que tienen dificultad para financiar la educación secundaria, la participación de la comunidad en la definición de criterios para asignar la ayuda directa, a efecto de erradicar la politiquería y controlar la corrupción y exigir trabajo social y estudio o capacitación como contrapartida a las familias que reciben ayuda directa o sobresueldo. En el área de la salud sugieren el estudio de modelos alternativos de atención médica, con participación democrática; el fortalecimiento de la salud preventiva estableciendo distritos de salud donde un equipo profesional controle la protección del ambiente y la salud preventiva de la población, y la evaluación del sistema de médico de empresa.

Otras medidas importantes que propone el PEC 1 son la universalización del régimen de pensiones, la creación de un fondo nacional de inversiones laborales, y la fundación de un organismo rector del sector social productivo.

Como se puede observar, la propuesta que realiza el CPT no se diferencia en mucho de los planteamientos de los dos partidos políticos mayoritarios. Más aún, es interesante el hecho de que algunas medidas, como los subsidios a estudiantes pobres o las becas a estudiantes de secundaria que no pueden pagar sus estudios, fueron sugeridas por el CPT mucho antes de que lo hicieran los partidos políticos o el gobierno de Calderón Fournier.

Según algunos analistas⁸² (Devandas, Fernández y Trejos 1990) muchas de estas medidas corresponden más a los objetivos del Programa de Ajuste Estructural, que a un modelo popular de desarrollo. Más aún, sostienen que recoge ciertos elementos de la política de compensación y focalización social esgrimidos por el Programa de Ajuste Estructural. Más allá de esta observación crítica, lo cierto es que este conjunto de medidas, organizadas de manera asistemática, manifiestan que los dirigentes de las organizaciones populares reconocen la necesidad de promover una reforma de la política social; además, algunas de estas medidas pierden el significado de neoliberales, que, eventualmente, se le puede imputar en un marco distinto. Esto obedece no al hecho de que los dirigentes se hayan convertido en neoliberales, sino a que muchas de estas propuestas han surgido de

⁸² "En particular, los objetivos no se desarrollan de manera sistemática, y la forma en que está estructurada la temática no corresponde tanto a estos objetivos, como a los del PAE. En este sentido, el PEC está mejor planteado como programa de acción contra el PAE, que a favor de un modelo popular de desarrollo" (Devandas, et al 1990:31)

un proceso social que ha ido creando ciertos consensos sociales y formulando una propuesta de reforma que tiende a imponerse a los individuos. Por ello hay una distancia entre exigir propuestas que surjan de marcos conceptuales puros y aceptar que una cierta dinámica social va imponiendo pautas, producto de un proceso de aprendizaje.

Ahora bien, resulta interesante el hecho de que algunas de las propuestas formuladas, por ejemplo, la participación social o el fomento del sector social productivo, adquieren un significado distinto del que se le otorga cuando se enmarcan en los enfoques neoliberales.

4.2.3. Características de la reforma de la política social

El rasgo más característico de la reforma de la política social en Costa Rica es que ha habido ausencia de una perspectiva estructurada e integrada de cambio. ¿Por qué no ha sido posible configurar una visión coherente de reforma, en un país donde en los últimos treinta años alcanzó a construir instituciones democrático-liberales fuertes y un enfoque de Estado Social? La hipótesis que se formula en este estudio es que a diferencia de la reforma de la política económica, (la cual a pesar de sus oscilaciones provocadas por el juego político, y de la lógica condensación de fuerzas en una sociedad pudo estructurar un programa más articulado y heterodoxo⁸³), la política social ha carecido de una perspectiva teórica de respaldo, un enfoque e instrumentos. Esta ha experimentado esfuerzos de reformas, que han activado procesos de reorientación, experimentación e innovación social pero no una propuesta coherente y articulada.⁸⁴

Ello obedeció, a que no hubo un plan global capaz de operacionalizar acuerdos políticos y conceptuales, como ocurrió con la política económica, aunque una calificada excepción, ha sido la reforma de la política de salud, un acuerdo bipartidista y los Contratos Préstamo acordados con el Banco Mundial y el BID otorgaron a los acuerdos mayor consistencia y sistematicidad, lo cual tiene implicaciones negativas y positivas.

Una de las razones es que nunca tuvo una estructura institucional tan articulada, como la que se configuró en la política económica. De hecho, la política social ha sido producto de un archipiélago de instituciones, que día a día se fracturan más en virtud de la complejidad de los problemas sociales surgidos en esta época y de los esfuerzos por captar la integralidad de este campo⁸⁵. Esta feudalización también articuló a los grupos

⁸³ La política económica durante este período se ha derivado, principalmente, de los convenios con los OFI, que le otorgaron una coherencia, y ha sido implementado por una estructura institucional monolítica conformada por la Presidencia Ejecutiva del Banco Central⁸³ y el Ministerio de Hacienda, organismos que han jugado un claro papel ordenador en la implementación de los diferentes instrumentos y que han mantenido una coordinación básica con los sectores empresariales. Consenso, que a pesar de todo, muestra un acuerdo básico entre los sectores más dinámicos de la burguesía, vinculado, principalmente, con el capital financiero, en particular el nuevo sector exportador.

⁸⁴ Como señaló Sojo: “La política social ha soportado a duras penas las ráfagas del ajuste. Aunque no hemos asistido al desmantelamiento del aparato social, sí se produjo una reorientación de los recursos hacia los renglones de asistencia social” (Sojo 1995:114).

⁸⁵ En el Estado de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, informe que publica periódicamente UNICEF se afirma lo siguiente: “En la década de los noventa, a la par de la rigidez presupuestaria asociada al persistente desequilibrio de las finanzas públicas, se profundizó el desgaste del modelo de gestión. Ello se refleja en la creciente dispersión institucional y de programas, la ausencia de una autoridad social legítima que articule e integre el accionar gubernamental, la multiplicidad de fuentes de financiamiento regida por normas y procedimientos diferentes, un esquema de transferencias institucionales cada vez más complejo y burocrático y un proceso de toma de decisiones atomizado por instancias de coordinación cada vez más numerosas y menos efectivas” (UNICEF-UCR 2002:100).

que soportan la política social y que han venido perdiendo influencia en el Estado, por ejemplo, los grupos medios vinculados con el sector público como los sindicalistas, técnicos medios de las instituciones gubernamentales y los dirigentes políticos. No obstante, al mismo tiempo, esto hace que gocen de un fraccionamiento político y social haya impedido una defensa mucho más monolítica del Estado Social de lo que, eventualmente, se requería. A ello se suman las posiciones heterodoxas de algunos de los reformadores, y las presiones de los grupos neoliberales y de los organismos internacionales.

De ahí que el proceso político de la reforma haya sido lento, gradual y pluralista. Las decisiones se han venido desplazando de posiciones más radicales hacia formulaciones más bien centristas. Los gobiernos han asumido una conducción mesurada de los procesos, que ha tendido a evitar decisiones radicales o heroicas como las que han emprendido otros países en la región, como ya se ha analizado en el capítulo anterior.

La lentitud no ha menoscabado, sin embargo, la tendencia, sostenida y continua, de los cambios a lo largo de los cinco gobiernos. Otra de las características del proceso político de la reforma, a pesar de la tendencia de los diferentes gobernantes a establecer prioridades y ciertos temas que los identifique frente a su base social. Esta continuidad, tal y como se muestra en la siguiente tabla, ha involucrado en general a los diferentes sectores y áreas de la política social, aunque en algunos, como en el campo de la salud, ha sido muy evidente, ya que la reforma fue diseñada en el gobierno del Calderón Fournier (1990-1998), por técnicos liberacionistas y continuada en las siguientes tres administraciones.

Estas características dan lugar a las siguientes dos situaciones.

1. Por un lado cada reforma implicó un proceso complejo de negociaciones, que ha conducido a la construcción de un consenso entre las cúpulas de los partidos y de la tecnocracia con mayor influencia política. Los OFI jugaron un papel muy importante, en la medida en que condicionaron cambios y respaldaron a los sectores más neoliberales, pero también fueron utilizados por las cúpulas para justificar sus propuestas y para garantizar la continuidad de la reforma. No en pocos casos, sin embargo, estas propuestas fueron rechazadas, como ocurrió con las posiciones más radicales de la venta de los hospitales durante el período de Carazo Odio o, bien, la decisión del gobierno de José María Figueres de no reformar la asistencia social, ya que el BID proponía la privatización del Instituto Mixto de Ayuda Social. Esto provocó un fuerte cuestionamiento de los empleados públicos, quienes se sintieron marginados del proceso de toma de decisiones.
2. Por otro lado, la adopción e implementación de la reforma ha sido una tarea difícil y ha implicado resolver una serie de obstáculos políticos en el entramado institucional. Algunos obstáculos han sido propios del proceso de feudalización del aparato del Estado costarricense respaldado en el hecho de que los gobiernos son asumidos por complejas coaliciones de poder con fracciones cuyos intereses y enfoques son muy disímiles y que, en sí mismos, pueden constituir "otro partido político". También se debe a la estabilidad laboral de los técnicos medios, la cual les permite un margen de autonomía política con respecto a sus jerarcas.

Otros que han sido más bien de carácter político-gremial, y se han expresado en concentraciones populares, (como las que se organizaron para protestar contra la reforma a las leyes de pensiones o contra lo que algunos sindicatos consideraban, el impulso a un proceso de privatización en la Caja Costarricense del Seguro Social), la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional o las denuncias a la Defensoría de los Habitantes, que han obligado a las cúpulas de los partidos políticos a negociar *ex post*. Los gobiernos han abandonado los aspectos más polémicos de sus propuestas para evitar estos reclamos. Esto fue lo que ocurrió cuando se iniciaron la reforma del sector salud en los establecimientos de salud que se estaban abriendo, para evitar un conflicto laboral o para salvaguardar los aspectos más importantes de éstas últimas reformas, tal y como ocurrió con EDU 2005 en la Administración Figueres Olsen, que fue presentado como proyecto de reforma educativa a la Asamblea Legislativa, sin algunos de sus más importantes componentes incorporados en la propuesta original.

En algunos casos el temor de las autoridades a las implicaciones políticas que pudieran surgir de un proceso de reforma llega a tal punto que no se decide hacer la reforma a pesar de que la situación lo requiera, o inicia el proceso, estableciendo puntos de partida gradualistas, como ha ocurrido con la reforma institucional en el PANI, que después de múltiples intentos fue iniciada a la luz de procesos de concertación internos y con “niñólogos”⁸⁶.

4.2.3.1 El ciclo político

El llamado ciclo político, que caracterizó a la política en este período de ajuste también afectó a la reforma. Aquellos temas que provocaron mucho conflicto en una administración fueron asumidos por la siguiente administración, la cual se constituyó en un nuevo espacio de negociación, como sucedió con la reforma de las pensiones, que culminó con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador.⁸⁷ Este fue el único punto alcanzado en la concertación convocada por Rodríguez Echeverría al comienzo de su mandato, ya que se cometieron graves errores que generaron una gran desconfianza, tales como la modificación de las reglas y de los acuerdos en el documento final. Otros que habían sido importantes en una administración se le otorgaron menos prioridad, como ocurrió con la reforma educativa en el período de Rodríguez Echeverría, quien se concentró en la implementación de programas dirigidos a disminuir la deserción escolar, principalmente en secundaria, donde la cobertura estaba cayendo dramáticamente. En sentido contrario, aquellas estrategias asistencialistas que generaron mayor apoyo político fueron reproducidas por los partidos mayoritarios; como fue el caso de los programas de atención humanitaria a los pobres mediante la entrega de subsidios monetarios.

Se pueden identificar dos fases o etapas en este proceso de reforma que ha seguido la política social en el país, las cuales coinciden también con la periodización hecha para el resto de la región. La primera fase es de problematización, diagnóstico y compensación

⁸⁶ El término niñólogo se refiere al movimiento social surgido en los años noventa al calor de la aprobación de Convención sobre los Derechos del Niño que ganó muchos adeptos. Hoy constituye un movimiento fuerte que co-gestiona la política dirigida hacia la niñez y la adolescencia, prácticamente en toda la región latinoamericana.

⁸⁷ La reforma de pensiones en el período Figueres Olsen tuvo una gran oposición, sobre todo del gremio de educadores. La siguiente administración llegó a un acuerdo y concluyó el proceso. Hoy se siguen negociando algunos aspectos específicos, como la incorporación de la mujer, igualmente de manera concertada.

social, la cual se puede ubicar durante las administraciones de Monge Álvarez y Arias Sánchez, aunque comenzó en la confusa y errática gestión de Carazo Odio. En ésta, surgieron una serie de actividades y estudios diagnósticos dirigidos a establecer las deficiencias e irracionalidades que mostraban las políticas sociales. Si bien esas falencias no estaban desprovistas de un contenido ideológico de tinte antiestatista, que las destacaba como expresiones inherentes a la naturaleza ineficiente del Estado, mostraban los problemas concretos que sufría la política social derivado de un particular desarrollo del Estado Social costarricense. La razón de por qué, a pesar de este sesgo, no se implementó ningún programa radical obedece a que los neoliberales no tenían una política social y, por lo tanto, su única propuesta era el desmantelamiento. Esto último es prácticamente imposible en una democracia como la costarricense, organizada por pesos y contrapesos.

La Administración Arias Sánchez fue un período de transición y búsqueda de alternativas de decisión, frente a los problemas político-administrativos y financieros de la mayoría de las instituciones de bienestar y asistencia social. Se implantaron algunos programas pilotos muy localizados, principalmente en el campo de la salud y de la educación pública, y se comenzaron a desarrollar programas específicos, sobre todo en el campo de la asistencia social.

Esta etapa se caracterizó por la gran confusión en lo que respecta a las propuestas de cambio de la política social. Ningún sector estuvo en capacidad de establecer los términos en que debía realizarse la reforma de la política social. Los neoliberales, quienes poseían recetas claramente establecidas para impulsar la desregulación económica y la privatización de las "funciones" del Estado, no tenían mucha claridad de cómo realizar los cambios que propugnaban. Menos claridad tenían, los sectores que fueron soporte de la construcción del Estado Social, quienes se sentían, por un lado, exigidos a impulsar reformas, pero procuraban preservar la tradicional vocación social que se le asignaba al Estado Costarricense. Además, fue un período de mucha movilización social, principalmente de los grupos sindicalizados del sector público para defender el Estado Social e impedir la privatización. A la postre estos sectores se fortalecieron en torno a la Asociación Nacional de Empleados Públicos hoy Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la cual ha asumido el papel de liderazgo político articulando un discurso de izquierda contra las élites, ante la ausencia de los partidos de izquierda que desaparecieron con la bancarrota de los partidos y gobiernos comunistas del Pacto Varsovia.

El énfasis de la reforma estuvo en la reorganización económica y el desmantelamiento del Estado Empresario. De ahí que, si se realiza una comparación entre las reformas realizadas de la política económica y las de la política social durante ese período, queda claro el enfoque economicista de la gestión estatal de los años ochenta. El fenómeno en cierta medida, es lógico, sobre todo, si se tiene en consideración que la economía transitaba en esta época por una profunda crisis económica. A parte de esta sobredeterminación estructural hay que sumar dos factores más: 1) las orientaciones de los Organismos Financieros Internacionales cristalizadas en los acuerdos suscritos por los gobiernos de turno; los OFI hacían énfasis en el mejoramiento de la capacidad de pago del Estado y, en consecuencia, en la disminución del déficit fiscal; y 2) la oposición de los sectores estatistas a cualquier intento de reforma de la política social. Como resultado de este enfrentamiento, las políticas sociales cayeron en un inmovilismo institucional: ni se ejecutaban reformas que vinieran a "ajustar" las instituciones de

bienestar y asistencia social a las nuevas condiciones sociales, ni se lograban operacionalizar las tesis neoliberales de privatización de los servicios de atención social.

La segunda etapa se da a partir de finales de la Administración Calderón Fournier, cuando se impulsa más decididamente la reforma de la política social. Se plantea una definición más clara y políticas dirigidas a la reestructuración político-administrativa de las instituciones ejecutoras de la política social, la redefinición de las concepciones y estrategias vigentes y la modificación del marco jurídico del Estado Social. En esta etapa, la reforma es concebida como un proceso global de cambio, enmarcado en la política de reforma del Estado, el cual debe ser orientado de manera consciente y controlada por el Estado. La reforma es producto del consenso construido en el seno de la élite política y de la tecnoburocracia ligada al Estado, acerca de la necesidad de impulsar un proceso de reforma, en particular de la política social. Pero, fundamentalmente, de la participación de los organismos financieros internacionales, quienes asumieron un papel más protagónico en el fomento de la reforma del "modelo social". En otras palabras, la discusión no va a desarrollarse en los términos formulados a comienzos de los ochenta, es decir, enfatizando en los fines —privatización *vs* estatización—, sino centrada en los medios: cómo realizar la reforma de la política social. De hecho, a partir de las elecciones de 1994 la discusión se concentró en los instrumentos que se requieren para garantizar un cambio del "el modelo social". Si bien la reforma avanzó con mayor celeridad en esta etapa, el proceso siguió siendo engorroso y lento con la particularidad que en este período se han consolidado los mecanismos institucionales de defensa de los derechos ciudadanos, y hay un mayor interés de la ciudadanía por discutir acerca de sus derechos. A ello han contribuido los medios de comunicación colectiva quienes han fortalecido su rol de exigibilidad en el campo de la rendición de cuentas, lo que ha ensanchado a la opinión pública. La última protesta popular contra la reforma en el sector de las telecomunicaciones, que generó un sentimiento generalizado de protesta no ha hecho más que fortalecer esta tendencia.

Si bien esto ha sido beneficioso, pues aleja cada vez más el fantasma de las propuestas neoliberales, al mismo tiempo ha obligado a los tecnócratas a traducir en mecanismos novedosos los condicionamientos de los OFI y las limitaciones presupuestarias, así como a establecer un umbral en los enfoques y objetivos de la reforma. Pero también ha conducido a que las reformas, sin duda alguna necesarias para fortalecer el Estado Social, se alarguen peligrosamente y aumente el descrédito de las instituciones de bienestar y asistencial social, poniéndolo más bien en peligro de extinción. Tal parece que su futuro dependerá de cómo se aborden estas reformas sociales y la inteligencia política para ajustar, si hay que ajustarse, a las exigencias de mayor competitividad planteadas por la globalización económica.

4.2.3.2. La reforma de gestión

La reforma de la política social aparece, principalmente, como una reforma de gestión más que estructural. Los extremos han tendido a anularse,⁸⁸ con lo cual han triunfado las

⁸⁸ En efecto, a nivel político y conceptual, se han entrecruzado diferentes enfoques como el desarrollista, en el que se asienta la mayoría de las instituciones, el victimológico propio del neoliberalismo (reduce la política social a la atención a los pobres, al mismo tiempo que propende por el predominio del mercado en la oferta de los servicios de atención social), el enfoque heterodoxo de la socialdemocracia enmarcada en la corriente de la tercera vía o neoestructuralista, que recoge los dos anteriores dentro (una mezcla que procura darle vigencia a la atención pública de lo social), el enfoque típicamente asistencialista y de corto plazo centrado en ganar base social a los políticos con ambiciones presidenciales, (también instrumentaliza la perspectiva reduccionista de lo social formulada por el neoliberalismo) y el denominado enfoque de los derechos humanos, que construye una ética de lo social e intenta traducir el sesgo normativo en un esfuerzo de política y de ingeniería sociales.

posiciones que postulan cambios parciales, que a la larga han sido uno de los principales factores del deterioro de los servicios de atención social que han experimentado las instituciones encargadas del bienestar y de la atención durante este período del ajuste.

Sin embargo, la historia de estos veinte años muestra un esfuerzo de todas las fuerzas políticas y sociales por configurar una perspectiva de “lo social”, tal y como puede verse discursivamente en los anteriores apartados. Los desarrollistas intentando defender el modelo social universal que procuraron construir ajustan su perspectiva a un modelo donde el protagonismo del mercado es innegable mientras que los neoliberales procuran configurar una visión social, dentro de una perspectiva que esencialmente la niega. Esto es una paradoja, ya que estos últimos se encuentran ejerciendo el gobierno de la sociedad y están compelidos a desarrollar una gestión de lo social. Los neosocialdemócratas, por su parte, intentan recrear el modelo universal incorporando mecanismos de mercado.

Es así como se han ido construyendo enfoques y propuestas que parecieran avanzar en la configuración de un acuerdo básico, en medio de grandes diferencias. Se repite, en cierta medida, la historia de la primera mitad del siglo XX en la cual se plasmaron ciertas coincidencias que permitieron la configuración del pacto social alcanzado a partir de los años cincuenta. Lo que han variado son las circunstancias históricas; las actuales propenden a privilegiar el mercado y la racionalidad material (Hinkelammert 2003). Quizás esto ocurre a raíz de los límites estructurales que han impedido cambios radicales; al mismo tiempo, hay una cierta sensibilidad de los grupos económicamente poderosos hacia eventuales situaciones de ingobernabilidad que han sido interpretados como negativas para el nuevo modelo económico que ha venido surgiendo. De este modo, el centrismo se va consolidando a medida que se avanza en el desarrollo de las reformas.

En efecto, esa visión de conjunto logró articularse en el período de Figueres Olsen (1994-1998), cuando la Segunda Vicepresidencia alcanzó a desarrollar tal capacidad técnica y política que forjó una perspectiva de reforma en las áreas de salud y educación e impulsó el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, articulando una estrategia integrada por políticas universales y selectivas. Tal visión se mantuvo más o menos vigente en la siguiente administración socialcristiana de Rodríguez Echeverría (1998-2002), pero con menor claridad conceptual y atravesada por las acciones asistencialistas, típicas de los gobiernos del Partido Unidad Socialcristiana y con iniciativas para promover la política de derechos humanos.

Todo ello condujo a un proceso de experimentación social que, poco a poco, ha ido tomando cuerpo en las acciones de reforma de la política social, tal y como se esboza en el siguiente cuadro. Algunas han mantenido cierta continuidad, pero salvo en el campo de la atención de la salud, no han implicado mayores transformaciones en las competencias de los diferentes niveles de gobierno, cierre de instituciones, ni cambios conceptuales bruscos. Los programas han incorporado innovaciones y focalizado la atención, principalmente hacia los grupos más pobres.

Costa Rica			
Principales Iniciativas de			
Política Social			
1986-2002			
	1986-1990	1990-1994	1994-2002

Salud	Silos	Silos	Equipos Básicos Integrales de Salud
	Cooperativas	Cooperativas	Equipos Básicos Integrales de Salud
	de Servicios	Compromisos de Gestión y descentralización Hospitalaria y ambulatoria	Compromisos de gestión y descentralización hospitalaria y ambulatoria
	Integración		
	de Sistemas		
Educación	Informática	Programa BID	Inglés e Informática
	Educativa	Informática educative	Preescolar
			Fortalecimiento de la educación básica Colegios Científicos Plan contra Trabajo Infantil
Vivienda	Bono Vivienda	Bono gratuito de la vivienda	Bono subsidiado
	SNFV (BANHVI)		Apoyo a clase media.
Asistencia Social	CEN-CINAI	Bonos:alimentos	CEN CINAI
		Escolares	Bono Jefas de hogar.
		Hogares comunitarios	
Generación de empleo	PRONADES-FRAME	PRONAMYPE IMAS	
Fuente: Carlos Sojo 1997			

Uno de los énfasis de esta reforma ha sido la pretensión de mejorar los aspectos gerenciales y administrativos de las instituciones de bienestar y asistencia social, las cuales estuvieron fuertemente presionadas por las políticas de contención del gasto, y por el incremento de la demanda de intervención; además, venían arrastrando múltiples problemas de gestión. La racionalización presupuestaria obligó a establecer controles administrativos, promovió mecanismos de evaluación de resultados y procesos, y exigió una moral de la buena gestión pública.

En la primera etapa, la reforma de gestión coincidió con la primera fase del ajuste, signada por la estabilización económica (1981-1990) que se llevó a cabo durante los gobiernos liberacionistas de Monge Álvarez y Arias Sánchez. En esta etapa se fue imponiendo una perspectiva administrativista más preocupada por la contención del gasto, que por la reformulación de los modelos de gestión. Como se señaló anteriormente, las medidas implementadas se restringieron a racionalizar las actividades de bienestar ajustándolas a las disponibilidades financieras, por medio de la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero.⁸⁹

⁸⁹ Recordemos que esta Ley estableció una serie de restricciones al gasto, entre ellas el congelamiento de plazas, la eliminación de beneficios para los empleados públicos y la subejecución presupuestaria.

Este período fue una época en la que se discutió mucho acerca del modelo social necesario y se plantearon propuestas de privatización, al tiempo que los movimientos sociales de defensa del Estado Social se fortalecieron y reclamaron de modo más sistemático.⁹⁰ La conclusión fue que el quehacer institucional se mantuvo incólume, aunque las instituciones entraron en franco deterioro por las restricciones presupuestarias y el exceso de controles en la gestión, producto del fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria con la cual el gobierno cumple su compromiso de ejercer un control sobre los programas de las empresas del Estado. En algunos importantes sectores institucionales de carácter social, como salud primaria, atención médica y educación, se inició un gran esfuerzo de experimentación gerencial y conceptual.

En esta etapa, las reformas se centraron en los campos de la política de vivienda y de la compensación y la asistencia social, ya que fueron las áreas de la política social más exigidas por el impacto social del ajuste. Este último hizo crecer la pobreza, particularmente en las áreas urbanas, transformándola en el problema social más urgente y complejo de la sociedad costarricense de finales del siglo veinte y comienzos del siguiente.

En el campo de la asistencia social se impulsaron políticas de atención de la pobreza focalizadas en los grupos sociales más afectados por el ajuste. Primero, se implementó un Programa de Compensación Social durante la Administración Monge Álvarez, financiado con las sobretasas a las importaciones, y se desarrolló un programa temporal de ayuda para la alimentación y nutrición, subsidios para la generación de empleos, promoción de microempresas y subsidios a la construcción de vivienda social. Además, el gobierno diseñó un programa de salvamento de empresas privadas para evitar el desempleo (Úlate 2000:29). Este fue un programa heterodoxo, ya que apuntó al fortalecimiento institucional en la medida en que incluía el fortalecimiento de las empresas y no a su desmantelamiento, tal y como estaba ocurriendo en otras naciones del continente. Este Programa inauguró el enfoque compensatorio en las políticas de atención a la pobreza, las cuales se enfocaron, principalmente, en el área urbana y particularmente en el cantón central de San José, donde la pobreza creció y se concentró en tugurios, nunca antes conocidos en el país. Fueron el producto de la organización de los pobladores pero también de las políticas de asentamiento, vivienda y servicios sociales, que configuraron amplios espacios urbanos de concentración de la nueva pobreza, surgida de las migraciones provenientes de Nicaragua, la expulsión de mano de obra del campo y el empobrecimiento del país a raíz de la crisis de los años ochenta. (Cardona 2000:65).

Si bien estas iniciativas de atención de los pobres tuvieron un impacto importante, pues contribuyeron a reducir y atenuar esta condición de precariedad social (Gráfico No. 1), los programas establecidos se superpusieron a la institucionalidad vigente y estimularon una perspectiva abiertamente clientelista, desconocida hasta ese momento en el país. Hacia finales de los años noventa, terminó siendo absorbida por FODESAF y el IMAS, instituciones que habían sido creadas para cumplir con estos fines y fue reformulada por

⁹⁰ En un estudio de la época Carlos Sojo se refería a este proceso como un cambio radical y al mismo tiempo ponderado, en el que “los recursos financieros deberían destinarse a los sectores eficientes, capaces de librar la batalla de los terceros mercados, en gran medida el de Estados Unidos. La radicalidad de la reforma se expresa en la transición de lo que llamamos un modelo de administración pública del crédito para lograr la sustitución de importaciones, a un modelo de intermediación financiera privada para lograr la promoción de exportaciones” (Carlos Sojo 1992:86).

los enfoques que procuraban vincular la asistencia a los pobres con la infraestructura universal, creada en las décadas de 1960 y 1970.

Las políticas de asistencia social tuvieron un impacto especial en el campo de la vivienda popular, principalmente a partir del 1986, cuando el Gobierno de Oscar Arias definió a éste, en un campo prioritario. En efecto, en dicho sector se llevaron a cabo cambios realmente sorprendentes; le otorgaron a esta política de vivienda un papel político muy importante en la contención social, mediante la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en 1986. Fue integrado por el BANVHI y sus entidades autorizadas, quienes administraron el subsidio llamado “bono familiar de la vivienda”, dirigido a los sectores de más bajos ingresos para garantizar su acceso a la vivienda. Con el SFNV se realizaron una serie de reformas institucionales y financieras en el sector vivienda:

...que permitieron movilizar una gran cantidad de nuevos recursos, que a su vez posibilitaron el inicio de una campaña a gran escala de construcción habitacional. La producción de determinada cantidad de viviendas en un período determinado se convirtió en la meta a alcanzar en el sector, y los mecanismos financieros y de ampliación de la capacidad de pago (los subsidios), en el medio para estimular la producción. (Gutiérrez y Vargas 1997: 65)

En la segunda etapa de la reforma, que como señalamos, abarcó el período 1990-2002, comenzaron a discutirse e implementarse, de manera más sistemática modalidades de gestión social y los nuevos mecanismos para el mejoramiento de las instituciones, particularmente en los campos de la salud, la educación y la asistencia social. Esto coincidió con la implementación de las políticas de ajuste de segunda generación expresada en el PAE3, en la cual hubo un mayor reconocimiento de los temas sociales, tal y como se formuló en el capítulo segundo. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo eligió a Costa Rica como un caso demostrativo para impulsar un nuevo modelo social. El Banco Mundial incorporó el tema de la reforma de las instituciones sociales en sus acuerdos con el gobierno. En el período 1990-1994, que coincide con el gobierno de Calderón Fournier, se aprobaron los contratos préstamos con el Banco Mundial y el BID, para iniciar la reforma del sector salud. A la postre este es el proceso de reforma más y mejor estructurado que existe en el sistema de política social. También se desarrollaron una serie de instrumentos de identificación de beneficiarios para asignar un subsidio a las familias pobres. Esto permitió que junto a las medidas de ahorro que continuaron implementándose, se iniciara un esfuerzo por repensar los enfoques de intervención y por articular el desempeño institucional y social, la presupuestación y los objetivos. Tomó cuerpo la preocupación por establecer parámetros de inversión, asegurar que el gasto social "llegara" a los pobres e implementar fórmulas mixtas de gestión de lo social. Los cambios en la gestión han demandado esfuerzos de tipo macroinstitucional, que transformaron el sistema de política social. También hubo reformulaciones conceptuales y operativas, que modificaron los roles de los diferentes agentes y planos del proceso de intervención social. En algunas instituciones asistenciales la reforma ha sido asistemática y con poca claridad conceptual. Se identifican distintos intentos de reforma, pero que en sentido estricto no han podido modernizar la institución. Sin embargo, estos intentos en la práctica se van acumulando, y creando algunas transformaciones conceptuales y técnico-administrativas, pero que no necesariamente han conducido a una mejoría en el servicio, provocando la desmoralización institucional y el descrédito de la institución. Este es el caso de las instituciones dedicadas a la asistencia social, como el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia. El IMAS fue creado a comienzos de los setenta para atender la pobreza. Esta organización gubernamental mantuvo la orientación asistencial

del período anterior, pero comenzó a buscar estrategias de promoción, para dar mayor sostenibilidad económica a las familias, particularmente durante la Administración de Calderón Fournier. Bajo este esfuerzo se realizaron intentos de transformación de la institución con el Proyecto de Instituto para la Familia, propuesta durante esta última administración, el cual no cuajó. Posteriormente, se buscó un proceso de modernización técnica, mediante la incorporación del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), cuya misión era otorgarle mayor racionalidad a la asignación monetaria, a través de la identificación y atención precisa de los pobres y de la evaluación del impacto de tales programas.(IMAS 2001:12). Se criticó fuertemente tal enfoque por reduccionista y unilateral al privilegiar el uso de estos instrumentos, ya que se intentó trasladar críticamente el modelo analítico implementado en Chile, abandonando los esfuerzos del pasado orientados a la creación de capacidades a la familia pobres. Asimismo, el Bono Familiar de Vivienda, que originalmente constituía un crédito en el largo plazo, se transformó en un subsidio gratuito; además, se crearon el bono alimentario y el bono escolar.

Otro caso endémico es el Patronato Nacional de la Infancia, institución de comienzos del siglo veinte fundada para atender a la niñez abandonada. Fue refuncionalizada en el contexto del Estado Social impulsado en los años cincuenta. Los esfuerzos de reforma datan desde el año 1996, enmarcados por la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia, cuando se aprobó la nueva Ley del PANI, la cual planteó la incorporación del enfoque de derechos incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño, de la que el país es signatario. No obstante, a inicios del siglo XXI ni siquiera cuenta con los instrumentos para establecer costos o cuantificar a niños y niñas que requieren ser albergados en centros especializados; menos aún ha conseguido las capacidades suficientes para articular políticas de protección especial, que atiendan la complejidad de la pobreza urbana y los nuevos problemas sociales surgidos a partir de la especificación de los derechos de los grupos menores de edad. Hacia finales de la Administración Rodríguez Echeverría, el PANI inició otro período de reforma, esta vez como resultado de la demanda ciudadana articulada en el denominado movimiento de la niñez, la ingerencia de organismos de cooperación internacional y de la incidencia de la Universidad de Costa Rica.

En el caso de los sectores sociales con visión y mandato universal, como son los de salud y educación, las reformas se orientaron más a fortalecer la capacidad institucional, que a la privatización. El primero logró un proyecto de reforma más coherente y global, mediante el cual se pretende redefinir el modelo de atención, mientras que en el sector educativo las reformas fueron parciales y tuvieron, más el carácter de una innovación que de esfuerzo por redefinir el modelo educativo como tal.

La reforma del sector salud ha sido paradigmática, pues logró sistematicidad y una revisión conceptual del enfoque de las políticas de salud. Fue posible gracias a que desde finales de los años setenta se fue forjando una discusión importante entre la clase política y algunos técnicos con influencia en la toma de decisiones, que fue desembocando en acuerdos acerca de la urgencia de implementar cambios en "el modelo médico" (Guendel 1986, Guendel 1992 Guendel 2002; Sojo, 2000; Castro y Sáenz 1998). La crisis económica de los ochenta, que afectó muy negativamente la CCSS, aceleró el proceso de cambio, coadyuvando a que los argumentos en pro de la reforma se fortalecieran y comenzara una ingente búsqueda de una visión alternativa al modelo tradicional (Guendel 1986; Guendel y Trejos 1994).

Hacia comienzos de los años noventa se formuló un proyecto de reforma de las políticas de salud, primero en su género en la política social costarricense. Dos poderosas razones permitieron cuajar tal iniciativa, en momentos en los que el país perdía la tradicional capacidad para desarrollar acuerdos sociales: el acuerdo entre los partidos de la Unidad Socialcristiana y Liberación Nacional y el empréstito acordado con el Banco Mundial, el cual fue sancionado como un contrato-ley. Ello estableció una condicionalidad política al proyecto que obligó a otorgarle continuidad, independientemente del cambio gubernamental. El Proyecto puso énfasis en la gestión del sistema de salud, logrando articular muchas de las prescripciones que el Banco Mundial venía realizando en América Latina (a partir del modelo chileno), con el enfoque tradicional de la seguridad social en Costa Rica fundado en la solidaridad. Esto lo situó en un punto intermedio entre las perspectivas pragmáticas y las tesis de los grupos de salubristas radicales, que postulaban una revolución en las concepciones medicocéntricas fundadas en el biologismo. Este énfasis gerencial de la reforma suscitó las críticas de estos últimos sectores, quienes se habían mostrado más interesados en una transformación conceptual de las políticas de salud, para conseguir cambios radicales en los perfiles de morbimortalidad del país, poniendo énfasis en la promoción de la salud.

Desde el punto de vista político, la condicionalidad y el acuerdo bipartidista permitió que la reforma se planeara y ejecutara sin que hubiese mucho interés por construir un consenso con los grupos de salubristas radicales ni con las organizaciones gremiales, quienes venían asumiendo una posición crítica hacia lo que consideraban la privatización de los servicios públicos de atención de la salud, como producto del ajuste y la hegemonía de los enfoques neoliberales. No obstante, en el proceso han sido incorporados de distinta manera, de modo que la reforma ha ido ganando legitimidad.

El proyecto de reforma concibió tres cambios fundamentales:

1. **La reorganización del Sistema Nacional de Salud**, en la cual los principales cambios fueron el impulso de la rectoría del Ministerio de Salud Pública, entidad que se había encargado de la organización de la atención primaria, y la especialización de la Caja del Seguro Social en la atención a las personas. Esto implicó trasladar todos los servicios de atención primaria a la Caja Costarricense del Seguro Social, con excepción de las actividades de promoción de la salud que fueron consideradas parte de las funciones rectoras. El Ministerio de Salud desarrolló procesos de seguimiento y evaluación, generó normas y mecanismos de intervención y divulgación y sensibilización de resultados.
2. **El cambio del modelo de atención** dirigido a articular los servicios de atención curativa tradicionales en la Caja Costarricense del Seguro Social, con la atención primaria bajo el concepto de atención integral a la salud. En este punto debe destacarse la creación de la red de Equipos Básicos de Atención Integral, encargados de organizar el primer nivel de atención mediante la vigilancia, la organización comunitaria y los servicios básicos de atención médica. Estos junto a las clínicas y a los hospitales nacionales y regionales, que constituyen el segundo y tercer nivel, se organizaron en áreas de salud y regiones.
3. **El cambio del modelo de gestión** mediante la separación entre la provisión, el financiamiento y el seguimiento de los servicios de atención fundados en la figura de los Compromisos de Gestión, los cuales establecieron precios teóricos o cuasimercados para la asignación de recursos con base en la identificación de

resultados. Todo ello con el propósito de mejorar el desempeño institucional. La administración de las áreas de salud sufrió un proceso de privatización, pues en virtud de esta separación fue cedida a otros proveedores públicos y privados distintos a la Caja Costarricense del Seguro Social.

El sector de educación no ha tenido la misma capacidad del sector salud para articular una nueva visión, aunque se logró configurar un conjunto de transformaciones reglamentarias e innovaciones educativas que han tendido a redefinir las políticas educativas, poniendo énfasis en la ampliación de la educación secundaria y superior. Particularmente han desarrollado una gran preocupación en torno al tema de la calidad y el acceso, aun cuando el modelo frontal de la educación se ha mantenido intacto y con él las debilidades de la educación vertical. Muchas de estas preocupaciones surgen a raíz del deterioro de los servicios públicos provocados por la crisis de los ochenta y la estabilización económica, que redujeron sensiblemente el gasto en este rubro, el cual pasó de un 5% del PIB en los años setenta a un 3% en los años ochenta. De hecho un analista señaló críticamente que:

El discurso ministerial (Ministerio de Educación) puede ser definido como un pastiche, (...), como un collage, como una reunión organizada de trozos de sentido (de otros discursos), provenientes de fuentes diversas y que desde estas diversas fuentes, resultan contradictorios, pero que en dicha reunión organizada cumplen funciones distintas, como un todo con un nuevo sentido. (Mora 2000:85)

Una de las innovaciones más importantes fue el Programa de Informática Educativa, el cual se impulsó en los años ochenta pero adquirió preeminencia a partir de los años noventa, período de mayor claridad de la reforma. Este programa abarcó principalmente las escuelas pobres. Cabe destacar, que fue el resultado de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Fundación Omar Dengo, una ONG mixta con participación de la empresa privada y de organizaciones públicas. Otra fue el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, financiado por el BID; también centrado en las escuelas de las comunidades de escasos recursos y orientado a la incorporación de un segundo idioma, el fortalecimiento de la educación escolar, la recuperación pedagógica de niños y niñas, la disminución de los docentes interinos y el mejoramiento pedagógico. Además se creó el Fondo Nacional de Becas Escolares en 1997; siguiendo el ejemplo de Bolsa Escolar de Brasil, este programa asignó un subsidio para niños, niñas y adolescentes pobres. Solo en 1997 benefició a 2500 niños, niñas y jóvenes.

Durante la Administración Figueres Olsen se impulsó y aprobó la propuesta EDU 2005, después de largas jornadas de negociación y con la oposición de las universidades y de las organizaciones gremiales del magisterio nacional. La propuesta se basó en tres ejes: 1) mejoramiento de la calidad y demandas del contexto internacional; 2) reorganización institucional; y 3) cambio sociocultural. Finalmente, la política aprobada incluyó las siguientes medidas: la modificación constitucional (1949) fijando un piso de un 6% del PIB; la universalización de la educación preescolar, la elevación paulatina del ciclo lectivo en 200 días; y el incremento en un 18% el tiempo de clases, rendición del logro académico, monitoreo de conocimientos y destrezas, mediante el fortalecimiento de los controles o pruebas nacionales en sexto grado, tercer ciclo y bachillerato, monitoreo de la gestión administrativa y el desempeño docente. La ley incluyó la modernización institucional mediante la desconcentración y la descentralización, aunque existe consenso de que el proceso no acabó con la concentración de las decisiones en los niveles centrales del MEP y que, básicamente, implicó una mayor participación de las comunidades en las

Juntas Administrativas de Educación, sin involucrar a los gobiernos locales. No obstante, este nivel de gobierno en Costa Rica es tan disminuido y tan falto de significación que una política de esta naturaleza puede contribuir, más bien, a que la educación continúe con el franco deterioro que se inició en la década de 1980.

Otras iniciativas implementadas fueron la creación de los colegios científicos, la renegociación del Fondo para la Educación Superior, con el objeto de reorientar más recursos hacia la primaria y secundaria (Proyecto Estado de la Nación 1997:81), programas para erradicar el trabajo infantil y evitar la deserción o exclusión y el fortalecimiento a la educación de discapacitados, gracias a la Ley de Igualdad de Oportunidades.

4.2.3.2.1. La incorporación de los mecanismos de mercado

Uno de los principales cambios que experimentó el sistema de política social en Costa Rica fue la incorporación de mecanismos de mercado en su gestión. Hecho que no es una circunstancia particular en Costa Rica, sino que, como vimos en el capítulo anterior es parte de lo que está viviendo América Latina en su proceso de reforma del Estado. Lo que sí es particular, es el hecho de que fue obviado el proceso de privatización de instituciones, como ocurrió en otras naciones, o el proceso de traslado de competencias hacia los gobiernos locales.

Esto no quiere decir que Costa Rica no haya transitado el mismo camino experimentado por otras naciones en lo que se refiere a la privatización del bienestar. De hecho, si hay un rasgo característico en este período de ajustes y reformas es precisamente el relativo fortalecimiento que ha habido del sector privado encargado de proveer servicios sociales; por ejemplo la oferta privada en el campo de la salud pasó del 10% del mercado al 31% en más o menos diez años. Sin embargo, es una de las proporciones más bajas de la región. El gasto privado equivale, básicamente, a gastos de bolsillo de los pacientes, pues hay un escaso desarrollo de los seguros de salud (Herrero y Duran 2001:58).

Igual ha ocurrido con la educación privada. Esta se ha ensanchado al punto de que surgió un sistema dual, básicamente para grupos medios altos y de clase alta, conformado por un sector privado de mejor calidad que el sector público. Este último ha disminuido su capacidad de ofrecer oportunidades educativas de calidad del nivel existente hace veinte años, a pesar de las reformas. En efecto, en este sector solo el 8% de los alumnos matriculados en 1997 asistía a colegios privados, mientras en 1980 era solamente el 3%. En la educación primaria el sector privado atendió el 6% de los alumnos a finales de 1990 contra el 3% en 1980. La mayor presencia del sector privado se encuentra en el nivel preescolar, donde se atendió el 18% (MEP 1997; Trejos 2000).

El proceso de “privatización” de la gestión se limitó al fortalecimiento de los procedimientos de “terciarización”, que condujeron, a su vez, a la flexibilización laboral en el sector público. En efecto, los rubros de gasto por servicios profesionales ganaron en importancia, al mismo tiempo que el Estado activó un plan de reducción del empleo público durante la Administración Calderón Fournier, que al principio se anunció como un programa de despidos forzosos, y posteriormente se limitó a uno de movilidad laboral voluntaria. Se pretendía reducir 25.000 plazas pero hasta el final de su administración solo se eliminaron 8.149 empleos. Como se crearon 4.938, el saldo fue 3.737, que

representó un 2.1% del empleo público (Castro 1995:24). La siguiente Administración de Figueres Olsen llegó con un discurso de apoyo a los sectores medios y abolió el Plan. Sin embargo, impulsó el cierre técnico de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y de INFOCOP, lo que nunca se pudo consumir a raíz de la presión política y social. En el gobierno de Rodríguez Echeverría se mantuvo la política de evitar los despidos forzosos y el cierre de instituciones. No obstante, la percepción es que la movilidad voluntaria afectó la capacidad técnica, pues la mayoría de los “movilizados” fueron los técnicos de mejor nivel profesional, sin solucionar el peso que tenía el empleo público en la Población Económicamente Activa.

Uno de los mecanismos utilizados fue la contratación de servicios de los organismos privados, algunos de ellos organizados para estos fines particulares. Esto ocurrió, principalmente en el sector salud, el cual creó distintas modalidades de atención, a raíz de las fuertes críticas esbozadas por los grupos conservadores quienes desde una década atrás venían promoviendo la libre elección médica. Es así como se implementó la medicina mixta y la de empresa, que implica un copago entre los asegurados y el Estado y entre las empresas y el Estado, respectivamente. Fueron modalidades que no significaron una solución para los problemas estructurales de costos y de insatisfacción de la demanda que venía padeciendo el Seguro Social. Posteriormente, la Caja del Seguro Social avanzó hacia la separación de las funciones de financiamiento, prestación y compra de servicios, consumando lo que Ana Sojo llamó como un cuasimercado altamente regulado en términos internos. El compromiso de gestión posibilitó romper con el esquema histórico de presupuesto, estableciendo una gestión basada en metas y resultados, que estimuló un proceso de desconcentración hospitalaria y ambulatoria. Cada nivel de atención está sujeto a estándares y costos per cápita (A Sojo 2000:45-46; Guendel 1997). De hecho, en el gobierno Rodríguez Echeverría se aprobó la Ley de Descentralización Hospitalaria, la cual estableció el marco jurídico necesario para que esta separación se hiciera efectiva.

Otra fue la organización y subcontratación de cooperativas auto y cogestionarias, cuyo beneficio se midió en términos de la diferencia entre el presupuesto asignado, mediante los compromisos de gestión, y los costos de gestión (Guendel 1997). También se han desarrollado experiencias basadas en el modelo Buid, Operate and Transfer:

...bajo el argumento de que las limitaciones de recursos impiden a la CCSS llevar a cabo algunos proyectos que pueden ser hechos realidad por la iniciativa privada. Ejemplos concretos de estas gestiones son el Hospital San Vicente de Paul, la Clínica del Cáncer y los Centros de Atención Integral de la Salud de la Comunidad de Siquirres y Buenos Aires. (Herrero y Durán 2001:47)

Existe un debate acerca del impacto de los modelos de contratación de servicios. De un lado se encuentran las posiciones de Herrero y Durán (2001:47), para quienes la justificación de la contratación privada de servicios fue la contención de los costos crecientes. Es difícil evaluar dicha proposición debido a la ausencia de un sistema de contabilidad de costos apropiado. De otro lado se localiza la posición de Marín y Vargas (1991), cuyo propósito fue experimentar con un modelo que garantizara eficiencia y un enfoque de atención de la salud, más que de atención de la enfermedad. Ambos médicos idearon el modelo cooperativo, en el cual se basó buena parte del Proyecto de Reforma del Sector Salud.

Hacia finales de los años noventa se incorporaron 21 hospitales, 14 áreas de salud y 6 cooperativas. Este mecanismo se importó de la experiencia chilena, aunque con

variantes, pues en esta nación suramericana implicó procesos de privatización y traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos locales. Mientras que en Costa Rica, el *outsourcing* no ha operado como una estrategia de racionalización de costos, sino como un enfoque de reforma para disminuir costos, mejorar el servicio y fortalecer conceptos preventivos que venían proponiéndose desde hacía varios años. Estas modalidades se han ido extendiendo hacia la contratación de instituciones como la Universidad de Costa Rica, que asumió la administración de un área de salud y corporaciones privadas supuestamente sin fines de lucro. No obstante, el modelo predominante todavía es el tradicional centrado en la provisión gubernamental de los servicios. Valga destacar que el servicio ha seguido siendo gratuito y que el Seguro Social, a pesar de las presiones, se ha negado a incorporar el sistema de prepagos.

Otro ámbito que se prestó para construir ese vínculo explícito entre el mercado y la política social fue el Sistema Financiero Nacional de Vivienda. Posibilitó que gran parte de la intermediación financiera se realizara en la esfera privada, mediante las mutuales de ahorro y crédito y el desarrollo de los proyectos habitacionales. Para facilitar los trámites, inicialmente se acudió a la figura jurídica de la declaratoria de emergencia por medio de la Comisión Nacional de Vivienda, pero un recurso a la Sala Constitucional acabó con esta política, aunque no con la articulación entre ambas esferas que persiste hasta hoy con mayores regulaciones.

4.2.3.2.2. La privatización de la gestión de la atención de la pobreza

Recurriendo a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), como entidades coadyuvantes en la acción institucional es un fenómeno propio de este período. Con ello se ha buscado y logrado aprovechar conocimiento y experiencia específicos, de la que el IMAS no disponía, para ofrecer un mejor servicio. Un ejemplo de ello son los Hogares Comunitarios, los cuales se organizaron como parte de un proceso de microempresas, dirigidas a colaborar como guardería de niños y niñas y madres pobres y al mismo tiempo fomentar la economía de familias, también pobres, quienes prestaban tales servicios. Esta modalidad fue fuertemente criticada dada la ausencia de estándares de aprendizaje y las condiciones en las que niños y niñas recibían la protección.

En 1998, UNICEF calculaba la oferta de servicios de atención y de protección privada en 425 hogares comunitarios, 43 albergues para niños y niñas abandonadas y 38 Organizaciones No Gubernamentales con 50 centros. Según UNIPRIN, organización que aglutina a todos estos organismos, las opciones privadas presentan una oferta más integral y de mayor calidad que las ofrecidas por el PANI. Cabe subrayar que, como lo menciona el estudio de UNICEF, para muchas de las ONGs esto representó una oportunidad para incorporar, promover y desarrollar metodologías con el enfoque de los derechos humanos (UNICEF 2000:214).

La participación de esas organizaciones se ha convertido en un factor agilizador y multiplicador de la acción institucional (León, Castro y Contreras 1999). No obstante el control de tales programas sigue estando en manos del Estado y hay un esfuerzo en el seguimiento y evaluación de los proyectos sociales. La Junta de Notables organizada para

defender el PANI⁹¹ junto a las evaluaciones que se han realizado en el IMAS, coinciden, sin embargo, en que hay ausencia de estándares de funcionamiento y de calidad de estas organizaciones privadas.

4.2.3.2.3. Los modelos de atención: énfasis en lo preventivo y en los derechos humanos

Este es otro de los temas que ha estado en el debate desde finales de los años setenta, cuando la política social comenzó a mostrar algunas de sus debilidades estructurales. En ese entonces habían dos preocupaciones básicas: Una era la despersonalización y deshumanización de los servicios, planteada por los sectores conservadores que postulaban la libertad como el motor de la sociedad, y lo privado como el espacio en el que esta libertad se alcanzaba de manera plena. El otro tema era lo preventivo, que más bien surgía de las entrañas de los grupos más afines a la política social. Experiencias exitosas como las del Hospital Sin Paredes en la localidad de San Ramón, que implementó un modelo pionero de atención primaria de la salud con participación activa de la comunidad, y los programas de salud rural y salud comunitaria en el Ministerio de Salud contribuyeron a que el debate, en esta época, se centrara en el campo ideológico asociado al concepto de salud pública *vis a vis* el concepto biologista presente en la clínica.

La crisis económica de los ochenta reforzó las argumentaciones en favor de lo preventivo, alejándola de las visiones más ideológicas y fortaleciendo las perspectivas más tecnocráticas. De hecho, lo preventivo se institucionalizó y asumió principalmente como un asunto de disminución de costos, alcanzar mayor eficacia en la intervención y una racionalidad más ajustada a los mandatos de las instituciones en la aplicación del servicio. Una de las propuestas de reforma postuladas por las autoridades de la Caja, que supuestamente eran de clara tendencia biologista, fue incorporar el llamado Modelo Inglés o Modelo de Capitación, que incorporaba precisamente este concepto de atención de la salud (Guendel 1986). Conservadores y promotores de la política social coincidían por primera vez en este aspecto básico, aunque por razones totalmente diferentes, ya que los primeros ponían más el énfasis en un asunto de costos, mientras los segundos en el desarrollo de las potencialidades democráticas en las políticas sociales (Guendel 1997; Guendel y Trejos 1994). La crisis trajo al neoliberalismo y, con esta corriente, las argumentaciones a favor de la provisión privada de los servicios.

Este fue el escenario del debate acerca de los modelos de atención. Mientras los neoliberales proponían una perspectiva de política social centrada en la atención a los pobres, y procuraban orientar estas políticas excluyendo a los sectores de clase media, los grupos de orientación más social insistían en la equidad y las políticas universales. Los modelos de atención o de intervención recogieron aspectos de estos debates. Igual ocurría con el debate educativo entre los llamados pedagogistas y los eficientistas o productivistas. En el caso de la salud se formuló un concepto de reforma que se centró en el cambio del modelo de atención; se propuso la articulación del enfoque preventivo y del curativo en torno a lo que se denominó el modelo de atención integral. Se crearon, así, los Equipos Básicos de Atención Integral con una estructura de apoyo en el nivel secundario y terciario (hospitalario), los cuales articularon los servicios curativos, que

⁹¹ La Junta de Notables se creó hacia finales de la Administración Rodríguez Echeverría para combatir los embates de los grupos conservadores que estaban proponiendo el cierre del PANI. Fue integrada por representantes de ONG, el rector de la Universidad de Costa Rica, UNICEF y la Defensoría de los Habitantes.

antes entregaba el seguro social, y los servicios preventivos que eran responsabilidad del Ministerio de Salud. En el caso de la educación se insistió en las innovaciones educativas y en los cambios curriculares en torno a la incorporación de los conceptos constructivistas y humanistas, dirigidas a mejorar la calidad, pero no pudo aprobarse la reforma EDU 2005 impulsada por el Ministro Doryan en el período de Figueres, ya que los grupos de “pedagogistas” insistieron en que muchos de los criterios en esta propuesta se orientaban a visualizar la educación como una función del mercado y del proceso de globalización. Estos conceptos hoy se esbozan más claramente alrededor de la categoría responsabilidad social. Al mismo tiempo que se incrementaron los controles evaluativos y se desarrollaron centros educativos de excelencia para estudiantes pobres o ricos que tuviesen méritos para ingresar, como son los colegios científicos y el colegio humanista, que recibieron el apoyo de las universidades públicas. Los programas asistenciales, se focalizaron de manera clara hacia los sectores más pobres, incorporando instrumentos de registro y de evaluación e implementando una lógica de entrega de subsidios.

A partir de los años noventa, surgió un nuevo espíritu en la discusión sobre el modelo de atención, gracias a la incorporación del tema de los derechos humanos. Este tema postuló la ampliación de la visión de las libertades políticas y civiles y comenzó a promover los derechos subjetivos de sujetos más específicos como las mujeres, la niñez, la juventud y los grupos minoritarios como discapacitados, gays y otros. Organismos de Cooperación Internacional como UNICEF, jugaron un papel muy importante en el desarrollo de este enfoque en el país (Levin 2000; Monge 2000). Bajo este nuevo concepto, el viejo concepto de la prevención dejó de ser una tecnología y se transformó en una estrategia que trascendió el ámbito limitado de los servicios y comenzó a vindicar condiciones políticas, económicas y sociales indispensables para garantizar un mayor acceso al bienestar.

De este modo las estrategias de intervención social comenzaron a orientarse hacia la modificación de instrumentos jurídicos y conceptos políticos, que culminaron con la aprobación de un marco legal. Entre otros mecanismos y leyes, se pueden citar la Sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ley No 6889, 1983); la creación del Defensor de los Derechos Humanos de los refugiados e internos del sistema penitenciario (Decreto No 1649-J, 1985); la creación del Defensor de la Infancia (Decreto No 17733-J) y de la Defensoría de la Mujer (Decreto No 19157, 1989); la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, 1989); la Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); la creación de la Defensoría de los Derechos Humanos (1990) y la Creación de la Defensoría de los Habitantes (1992).

En el campo específicamente social, se aprobó el Código de la Niñez y de la Adolescencia, la Ley de Igualdad Real de la Mujer, la Ley de Igualdad Real de las Personas con Discapacidad, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, la Ley contra la Violencia Doméstica, la Ley de Justicia Penal Juvenil, Ley de Protección de la Madre Adolescente y Ley contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad. También surgieron nuevos órganos institucionales, reconceptualizaciones de los aparatos vigentes por ejemplo, el Centro Mujer y Familia que fue transformado en el Instituto Nacional de las Mujeres; sobre todo, reformulación de cambios conceptuales en campos como la sexualidad, paternidad, trabajo infantil, relaciones hombre-mujer. Tuvieron un correlato político administrativo en la creación del Sistema Nacional de Protección Integral que formula, coordina y vela por el

cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia (UNICEF-UCR 2000:25-49).

La consecuencia fue un cambio conceptual y político profundo que postuló nuevas variantes en la relación política social-comunidad-individuo. Este cambio fue sincrético, en la medida en que se diluyó en los enfoques hasta ese momento predominantes, aunque se fortalecieron los enfoques más promocionales y dirigidos al cambio cultural. Lo interesante es que incidió en las reformas importantes que se venían realizando como en la reforma de salud, que creó los Equipos Básicos Integrales en torno al concepto de producción social de la salud, propició la reforma legal en el campo de la niñez. Esto condujo a que el PANI se reconstituyera y el Estado creara mecanismos como las Juntas de Protección de Derechos y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, articulados en un Sistema Nacional de Protección (Brade 2005) el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y el Consejo de la Persona Joven. En el campo del género provocó también nuevas leyes y, sobre todo, una institucionalidad muy diferente fundada en redes institucionales y locales de Oficinas de la Mujer, inexistentes anteriormente.

4.2.3.2.4. El fortalecimiento de la visión tecnocrática

El desarrollo de mayores capacidades técnicas en el campo de la gerencia fue otro de los cambios que experimentó el Sistema de Política Social. Los diagnósticos de comienzos de los años ochenta sostenían que las instituciones de bienestar y asistencia social exhibían un problema de eficiencia, el cual tampoco era un asunto particular de Costa Rica, pues la misma conclusión se planteaba para otras naciones. La diferencia era que en Costa Rica la política social era parte sustancial de la legitimidad del régimen político, principalmente porque había alcanzado coberturas casi universales en los servicios sociales básicos (educación, salud y seguridad social).

El tema de la eficiencia no era un tema ingenuo, ya que estaba acompañado de las propuestas de racionalización del gasto y de los esfuerzos por reorientar éste último hacia los sectores productivos, principalmente los neoexportadores, los reales ganadores del proceso de ajuste. Era evidente que si no se podían privatizar las organizaciones estatales, por la rigidez política de las instituciones democráticas, la opción era fortalecer la gestión. El consenso se fue dando en esta área y todos gobiernos de este período hicieron un esfuerzo espectacular por capacitar los recursos humanos y mejorar los recursos técnicos involucrados en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. Se crearon maestrías de gerencia social, tanto en las universidades públicas como privadas, así como programas de capacitación gerencial que mejoraron los conocimientos sobre la gerencia y la administración social de los niveles gerenciales.

Al igual que en el resto de América Latina se hicieron esfuerzos para modificar la forma de planificar de las instituciones, las cuales avanzaron cada día más hacia una perspectiva de proyectos sociales, que utilizaron el marco lógico como herramienta de programación. La misión de estos proyectos fue atacar los temas conflictivos en el área social, principalmente de carácter ético (Franco y Cohen 2005). La consecuencia fue el surgimiento de una diáspora de temas y de proyectos, que sustentados en capacidades técnicas muy refinadas, incrementaron los niveles de dispersión de las instituciones y redujeron sus capacidades estratégicas logradas en los años setenta con recursos muy limitados. Aun así, instituciones como el PANI, el IMAS y FODESAF siguen teniendo

evidentes problemas técnico-administrativos que les dificultan cumplir adecuadamente con sus mandatos. Los diagnósticos se reiteran en cada período gubernamental; a pesar de que concluyen más o menos lo mismo, resulta muy difícil conseguir cambios sustantivos.

4.2.3.2.5. Más participación ciudadana y exigibilidad de derechos

La demanda ciudadana se ha volcado hacia una mayor preocupación acerca de la transparencia y uso de los fondos públicos. La ciudadanía pasó de una posición reactiva en los años ochenta, cuando la sorprendió la crisis y las posiciones neoliberales, a una posición de clara defensa de las instituciones y de empoderamiento social. Si bien Costa Rica, no es un país de movimientos sociales radicalizados, como los de otras naciones del continente americano, sí es una sociedad muy institucionalidad que se preocupa por discutir y establecer reglas claras de juego. Fue así como el país avanzó hacia la creación de una institucionalidad que filtró los intereses ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Podríamos decir que ha habido desencanto político y que los antiguos partidos de masas, donde se transmitían los conceptos éticos de los grupos hegemónicos, y se procesaban las demandas ciudadanas, han sucumbido al poder de las cúpulas y de los grupos de interés que consideran al Estado un medio para apoyar sus procesos de acumulación de capital político y económico. Esto se expresa en mayores niveles de abstención en la convocatoria electoral del 2002, y en el descrédito de los políticos y de la política. No presenta los niveles de otros países de la región, pero sí en grados suficientes como para postular que la democracia costarricense empieza a dar signos de agotamiento, al menos en los términos en que logró organizarse en los últimos cincuenta años. Por lo tanto, es comprensible una actitud colectiva e individual más beligerante y más celosa de lo que hacen las instituciones. Así como ha habido un proceso de racionalización técnica administrativa de la política social, se ha experimentado una racionalización de las motivaciones que fundamentan las instituciones, lo cual genera más conciencia ciudadana y una actitud de reclamo. Dado el nivel de institucionalización de esta sociedad, el reclamo se ha venido expresando como queja administrativa, no necesariamente como reclamo político, al menos todavía, lo cual significa que queda un margen de maniobra para reconstituir el pacto social.

Es así como se dio una fuerte tendencia al fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano, mediante el robustecimiento de la Contraloría General de la República, que incluso inauguró un departamento vinculado con los sectores sociales, con fines de control y de asistencia técnica,⁹² la creación de la Defensoría de los Habitantes y superintendencias de control ciudadano en las diferentes instituciones que, en efecto, acercaron más la ciudadanía al Estado, vigilaron mejor la gestión pública pero, paradójicamente, expusieron más al Estado. Esto también erosionó más su imagen, ya que transparentaron de una manera más nítida los límites de la política.

Más allá de este tipo de participación ciudadana, hay esfuerzos por integrar, de manera más sistemática a la comunidad y al individuo en la producción de la política social. Se ha legislado y se han promovido diferentes mecanismos de participación ciudadana, bajo la

⁹² Entrevista con la Sra Gabriela Segnini, Contraloría General de la República, junio, 2003.

premisa de la responsabilidad ciudadana en la protección social. Esto ha sido meridianamente claro en el caso de los temas de niñez, por medio de los Comités Tutelares (Brade 2005), una especie de defensoría comunitaria de la niñez que se encarga de identificar los casos de violaciones de derechos y de tramitarlos por medio de las instancias correspondientes, particularmente las Juntas de Protección de Derechos. Éstas articulan las instituciones encargadas de la niñez en los campos de la salud, la educación y la protección y a los gobiernos locales. También se encuentran las Juntas de Administración Educativa, que inclusive administran las partidas presupuestarias de las escuelas y colegios asignados por el Ministerio de Educación Pública, aunque este Ministerio todavía tiene una estructura muy centralizada. Por último, las Juntas de Salud, fundadas en 1999, las cuales constituyen mecanismos vinculantes de control presupuestario y político de los hospitales y clínicas de la Caja del Seguro Social.

4.2.3.2.6. La coordinación institucional y social

Los cambios macroinstitucionales buscan la mayor coordinación sistémica posible. Este es uno de los problemas de gestión más visibles del aparato de la política social, que obedece, tanto a la manera como se resuelve el conflicto social, como a la fragmentación de lo social que experimenta la sociedad contemporánea, principalmente a raíz del predominio de las corrientes positivistas que procuran racionalizar lo social y proponen la construcción de estructuras autónomas de intervención. Este ha sido uno de los temas recurrentes en todos los programas de gobierno, independientemente del partido en el poder. De hecho se han organizado comisiones interinstitucionales de todo tipo y nivel, en procura de alcanzar la coordinación más simple, cual es sincronizar las actividades y coincidir en la definición de prioridades de intervención, territorios y poblaciones objeto. Hay tres tipos de intereses, con tres énfasis distintos de coordinación, los cuales en ocasiones son complementarios. Uno es el de carácter financiero, el cual se encuentra dirigido a lograr la máxima coordinación entre instituciones para evitar duplicidades u otro tipo de ineficiencias. Detrás de este propósito hay una preocupación más bien sustantiva, dirigida a lograr mayor integralidad en las acciones, para poder atender toda la problemática social, tanto como un esfuerzo político orientado a conseguir una visión más ordenada e integrada de la política social. La primera ha estado dirigida a reconstituir las funcionalidades de los diferentes aparatos públicos con base en un mínimo ordenamiento técnico y político. La segunda se ha abordado mediante la creación de comisiones de diverso tipo con el fin de establecer directrices o políticas que abarquen varias instituciones a la vez. Finalmente, el propósito de la tercera ha sido construir una gestión global de la política social.

Las exigencias que han hecho los OFI y los avances en los criterios de selectividad contribuyeron a que las prioridades de la política social se centraran en la atención de la pobreza, y a que las instituciones tuviesen las mismas áreas geográficas y sociales prioritarias. El Plan de Combate a la Pobreza de la Administración Figueres Olsen posibilitó un paso importante en este sentido, pues se intentó articular la política social en torno a este eje. Posteriormente, en la Administración Rodríguez Echeverría se diseñaron programas integrados, como Construyendo Oportunidades, PLANNOVI o el Triángulo de Solidaridad. Estos programas atravesaron todas las instituciones, lo cual obligó a que los niveles de coordinación fuesen más complejos y sofisticados. También hicieron cortes transversales y comenzaron a atender problemáticas que envolvían al mismo tiempo las políticas universales y las políticas asistenciales centradas en los

sujetos. Tales son los casos de “Construyendo Oportunidades”, que estaba centrado en la población adolescente, y PLANOVI centrado en la atención a la violencia hacia la mujer.

Pese a estos esfuerzos, el gran déficit del sistema de política social ha sido precisamente el tema de la coordinación. Las diferentes agencias gubernamentales desarrollaron lógicas bastante autónomas, que en definitiva atentan contra una racionalidad técnica y política de la política social. Como señala un documento reciente publicado por UNRISCH (Barahona, Guendel y Castro, 2005), el andamiaje institucional generado por la sociedad costarricense es bastante complejo, y ha venido presentando problemas diversos, especialmente la yuxtaposición de competencias y niveles efectivos de rectoría y coordinación. Por ello, desde la Administración Monge se constituyó, por Decreto Ejecutivo, un Consejo Social de Gobierno, operando como autoridad social propiciando la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y el seguimiento y evaluación de las acciones. A su vez, una tarea importante de esa autoridad social ha sido la negociación con la autoridad económica, a efectos de garantizar los recursos financieros requeridos para alcanzar la funcionalidad deseada de los sectores sociales gubernamentales, tarea no exenta de dificultades en virtud de las restricciones fiscales.

Las Administraciones Arias y Calderón mantuvieron un esquema similar, cuando asignaron a la Segunda Vicepresidencia la coordinación del Consejo Social. La Administración Figueres formuló una propuesta alternativa con cinco grandes áreas de acción/coordinación gubernamental (social, económica, ambiental, gobernabilidad, y renovación institucional), pero rápidamente dio un viraje en su esquema operacional hacia la clásica división entre un Consejo Económico y un Consejo Social. Para la operacionalización de estos consejos se han establecido estructuras técnico-ejecutivas *ad-hoc* que no han tenido continuidad, impidiendo así que el tema de la autoridad social y la coordinación interinstitucional devengan en un asunto de Estado, esto es, más allá de una administración.

En miras a la configuración de una Autoridad Social, la decisión del Gobierno de Rodríguez Echeverría (1998-2002), de no instituir el Consejo Social, y, en esa medida, no mantener la figura de la Autoridad Social, constituyó un retroceso. Alternativamente se planteó el fortalecimiento del Consejo de Gobierno como tal, y un nuevo mecanismo de coordinación que supone la activa presencia del Estado, las municipalidades y las comunidades mediante la operación del ya referido “Triángulo de la Solidaridad”.

A nivel particular surgieron todo tipo de comisiones y consejos; que supuestamente tienen como propósito atender este nivel de desarticulación y darle una cierta coherencia a la política social mediante una estrategia dirigida a configurar la integralidad e integración de las acciones programáticas. Muchas de ellas han estado alimentadas por la transversalidad que propone el enfoque de los derechos humanos. Las comisiones han contribuido a construir equipos de trabajo interinstitucional y, en algunos casos, han permitido generar los consensos necesarios para emprender o reforzar procesos importantes de reforma institucional.

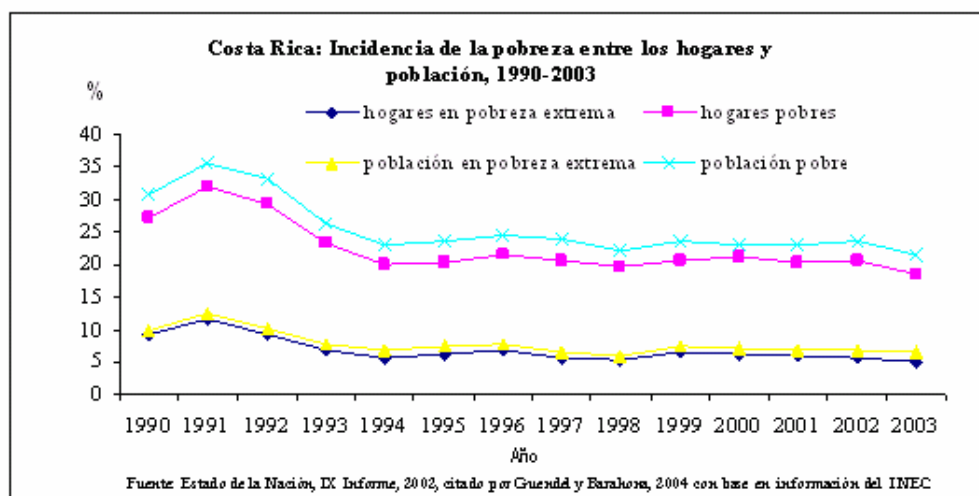
4.2.3.2.7. Mayor énfasis en la atención de los pobres

La atención a los pobres es el tema que ha dominado el debate en la política social durante los años del ajuste. Alimentados por los OFI, los sectores que cobijan la visión

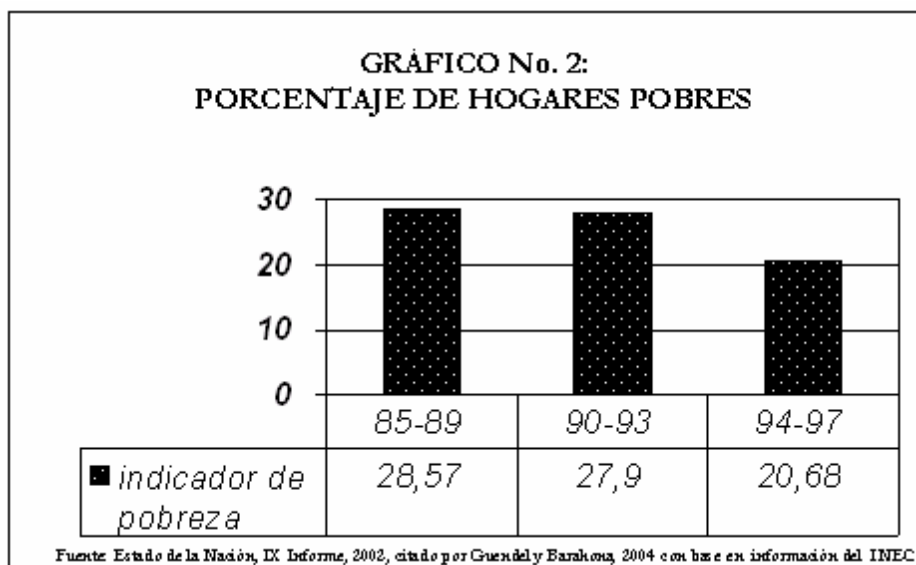
neoliberal, son promotores de la focalización de la política social, tema que ha provocado muchos cuestionamientos y oposición, por la unilateralidad con la que se lo ha formulado, y por el sesgo asistencialista que se le ha otorgado. Los socialdemócratas han insistido en el tema de la equidad o las brechas, razón por la cual siguen proponiendo la universalidad como un complemento de las políticas selectivas, mientras que los más críticos cuestionan ambos postulados con base en lo que consideran la implementación de un modelo económico excluyente.

Gráfico 1:

**COSTA RICA. INCIDENCIA DE LA POBREZA
ENTRE LOS HOGARES Y POBLACIÓN, 1990-2002**



Lo cierto es que como señala un estudio de UNICEF, “los resultados obtenidos de los niveles de pobreza, a partir de las metodologías basadas en los niveles de ingreso, muestran una constante disminución en la década de 1990.” En el Gráfico No. 2, el porcentaje de hogares pobres nunca fue menor al 20% registrado en 1994, siendo el promedio para el período de un 25%. (...) este indicador presenta una marcada tendencia a la baja, pues pasó de 29% en 1987 a 21% en 1997. Aún en el período 1995-97, considerado de bajo crecimiento económico, esta variable no se alejó mucho del 20% (Observatorio del Desarrollo 1998:6).

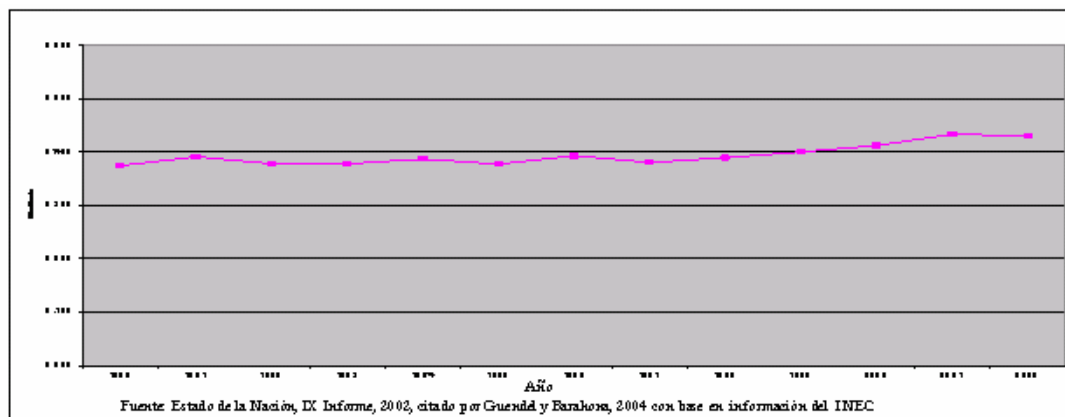


Tomando los datos de 1995, los hogares pobres tienden a ser más numerosos en su composición que los no pobres, pero tienen menos individuos en condiciones de integrar la fuerza de trabajo, lo que significa que hay más niños y adultos mayores: de hecho su presencia es el doble que en hogares no pobres. En tanto, los hogares pobres no consiguen laborar más de 37 horas semanales en promedio, mientras que los no pobres superan las 45 horas. Finalmente, un dato a rescatar es que el ingreso promedio de los hogares no pobres es cinco veces superior al de hogares en condición de pobreza (Sojo1997:35).

El debate se ha enriquecido con el hecho de que a pesar de estos planteamientos y de la reorientación de los muchos de los programas hacia los más pobres, los niveles de pobreza en Costa Rica han disminuido si lo comparamos con el período de crisis, pero si lo analizamos a la luz de lo que ha ocurrido a partir de los años noventa, la conclusión es que se ha estancado. Esto significa que quizás el modelo heterodoxo no haya sido tan excluyente como algunos pensaban. Tampoco ha sido un modelo eficaz, pues considerando el incremento de la inversión en este período, la dinamización de los productos de neoexportación, junto con las políticas de contención de la pobreza, podría esperarse una mayor eficacia social en la incorporación de los grupos pobres en los sectores dinámicos de la economía.

No obstante, lo que ha ocurrido es que tan solo los grupos sociales que han tenido acceso a cierto nivel de calificación han podido “montarse” en el tren de la modernidad, los otros, simplemente, han quedado excluidos, tal y como lo muestra el VIII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (CONARE 2005), por medio del coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso familiar por quintiles, y tiene una clara tendencia sostenida al incremento, que no cesa el día de hoy. Merece destacarse en el gráfico N° 3, la elevada magnitud del aumento en 2001 en comparación con el año 2000. El coeficiente de Gini pasó de 0,412 en 2000 a 0,433 en 2001. En el año 2002, ese coeficiente se ubicó en 0,430 (CONARE 2006:83), valor que junto con el alcanzado en el 2001 constituye uno de los más elevados desde 1990. (Barahona y Guendel 2005).

Gráfico 3:
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI
1990 – 2002



Hasta la década del setenta, la política social tenía dos instrumentos para atender la pobreza, uno era el Instituto Mixto de Ayuda Social, creado en 1973 y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares creado en 1974. Este último, por cierto, se adelantó a la idea de los Fondos de Emergencia Social promovidos por el Banco Mundial en los años noventa (Guendel y Rivera 1993). Con la crisis de 1981 se impulsó un plan de compensación social, financiado por el FODESAF, que se orientó, básicamente, a atender a los grupos sociales afectados por la crisis y el Plan de Estabilización Económica impulsado por el Gobierno Monge Álvarez (1982-1986).⁹³ Hasta este momento Costa Rica no había ingresado a la etapa de reforma de la política social, aunque ya era tema de fuerte debate.

Tal y como resume un estudio reciente: “La estabilización de la economía permitió el inicio de la recuperación de los niveles de inversión social y apuntalar financieramente a instituciones claves como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y FODESAF, lo que permitió minimizar el costo social del ajuste y hace de la experiencia costarricense un paradigma en el contexto latinoamericano, en el que diversos países se vieron envueltos en serias conmociones y turbulencias sociales ante la aplicación de programas de ajuste ortodoxos.” (Barahona, Castro y Guendel 2006).

Durante la siguiente administración, Arias Sánchez (1986-1990) la preocupación por la atención a los pobres se focalizó en la implementación de una política de construcción de vivienda, que desarrolló un innovador mecanismo de financiamiento, creado del Banco Hipotecario de la Vivienda y el Sistema Financiero Nacional de Vivienda. Durante la siguiente administración de Calderón Fournier se filtró el concepto más

⁹³ Este programa se aplicó en 1983, mucho antes de que los organismos financieros internacionales formularan sus propuestas orientadas a crear mecanismos de compensación social, con el propósito de paliar los efectos del programa de estabilización económica que se estaba impulsando. Se encontraba conformado por los siguientes componentes: distribución de alimentos, generación de empleo, construcción de vivienda y distribución de tierras (Guendel 1994: 44).

neoliberal de la atención focalizada de la pobreza, se reorientaron los recursos de FODESAF y se utilizó al IMAS para instalar los sistemas de registro de beneficiarios y de entrega de subsidios como parte de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Este fue el tercer programa de compensación social y se constituyó en el eje de la política social de este gobierno. Incluyó los siguientes programas: 1) Distribución de alimentos mediante un bono alimentario que al principio era entregado por el Ministerio de Salud y cuya emisión fue trasladada posteriormente al Instituto Mixto de Ayuda Social; 2) distribución de bonos escolares con el propósito de colaborar con los padres y madres para cubrir costos tales como uniformes, útiles escolares, alimentación; 3) organización de Hogares Comunitarios, los cuales funcionaban por medio de las madres "cuida niños" en las comunidades; estas asumían la actividad como una microempresa. Y el Estado colaboraba con equipo y asesoramiento; la comunidad elegía a las familias responsables de los Hogares Comunitarios y los padres y madres de familia asumían los costos parciales del cuidado de sus hijos e hijas; 4) generación de empleo, para lo cual se crearon varios programas específicos como el auxilio temporal al empleo, el Fondo de Inversión Social, el Programa de Apoyo a la Producción y el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa.

A pesar del fortalecimiento de los programas asistenciales, hubo pocas tensiones entre las políticas universales y selectivas en virtud de que todas ellas se realizaron, principalmente, con nuevos fondos y no reasignando recursos de las políticas universales (A Sojo 1994:15). Por lo tanto, la competencia se ha dado entre los fondos que tenían un mandato de selectividad y no ha implicado recorte de recursos de los sectores sociales con vocación universal. (A Sojo 1994:15).

La política de atención a la pobreza adquirió cuerpo en el Plan de Combate a la Pobreza, impulsado por la Administración Figueres Olsen (1994-1998) que llegó al poder por la alianza entre los sectores neoliberales y neosocialdemócratas. Este Plan formó parte de un esfuerzo más articulado de reforma de la política social, en gran medida nacida de estos grupos políticos heterodoxos, cuya capacidad técnica y estratégica es innegable. Una de las características principales del plan fue la búsqueda de la articulación de los programas universales y selectivos para atender de manera integral a los sujetos con mayor vulnerabilidad: las mujeres, la niñez y la adolescencia y la tercera edad. Como afirma López, en un estudio sobre el discurso del bienestar y pobreza:

En el lapso 1994 – 1998, en los discursos del PNCP y los programas sociales del IMAS las nociones ampliadas sobre la pobreza fueron trabajadas en relación a la promoción de un proyecto de buena sociedad fundamentado en el desarrollo humano. Así por ejemplo, las áreas en las cuales se dividieron las distintas acciones de este plan, pretendían expresar una estrategia de atención a la pobreza con “ROSTRO HUMANO”, mediante la cual se recordara que estas acciones se dirigían a determinados grupos de la población, especialmente a la niñez y a la juventud. En consonancia con esta imagen del rostro humano, se incluyeron hilos argumentativos relacionados a la dimensión cultural y psicológica de las poblaciones pobres, así como a sus problemas de integración y participación en la dinámica de vida del resto de la población. (López 2005:155).

De esta manera, se acabó temporalmente con la focalización restringida impulsada durante la Administración anterior, y se dio prioridad a los territorios y poblaciones donde se concentraba la mayor cantidad de pobres. Se definieron los programas

Proinfancia, Promujeres, Protrabajo y Solidaridad, dentro de un esfuerzo dirigido a generar una coordinación interinstitucional, y a modificar la estructura operativa de las instituciones ejecutoras, particularmente el IMAS. Los recursos provinieron de FODESAF, siguiendo la misma línea del anterior gobierno que utilizó los recursos ya asignados al tema de la pobreza. Se continuó, sin embargo, con los esfuerzos desarrollados para la identificación de beneficiarios y algunos de los programas de subsidio directo.

En la siguiente administración, la de Miguel A Rodríguez Echeverría, el intelectual más político y estratégico del neoliberalismo en Costa Rica, se retornó al enfoque focalizado. Se crearon el Sistema de Información de la Población Objetivo⁹⁴ y el Plan de Solidaridad. Sin embargo, Rodríguez trató de continuar con la visión articulada de la política social de atención de la pobreza del gobierno anterior. Esta administración, pese a sus fundamentos ideológicos, intentó configurar un concepto de política social, la cual se expresó en la alianza de Rodríguez con algunos sectores sociales incluso provenientes de la izquierda marxista. Su Plan de Solidaridad formuló una perspectiva muy interesante que procuraba articular al Estado, la comunidad y los gobiernos locales, bajo la estrategia "Triángulo de Solidaridad". Sin embargo al igual que los otros gobiernos no consiguió las reformas estructurales que buscaba su programa de gobierno.

De nuevo en este gobierno se puso en la picota al Instituto Mixto de Ayuda Social y al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, los instrumentos principales para atender la pobreza. Formularon propuestas de reforma que no prosperaron, como la transformación del FODESAF en un fondo de solidaridad (FONASOL), emulando la experiencia mexicana impulsada por el presidente Salinas en México. Ha sido imposible lograr un proceso de reforma de estas instituciones, las cuales, sin embargo, a pesar de sus dificultades cuentan con el apoyo de amplios sectores políticos y sociales que

⁹⁴ **La selección de beneficiarios y asignación de subsidios basada en criterios estadísticos.** Esta se inició con el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) en 1991, que integró un total de 150.000 familias. De acuerdo con la Oficina de Planificación del IMAS, al principio, este sistema "presentó algunas limitaciones en su desarrollo, por ser un sistema importado; lo que obligó a una revisión y replanteamiento para su adaptación a la realidad y necesidades del país. Posteriormente y por diversas razones, fue discontinuado" (IMAS 2000). En 1997 nació el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS), el cual fue visto como un sistema total (en el sentido de que cubre todas las actividades básicas institucionales) integrado por cinco subsistemas independientes pero articulados entre sí. **El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)** "sustituye al SISBEN y perfecciona sus técnicas de operación, puesto que está diseñado en lenguaje más reciente y contiene los ajustes necesarios para subsanar las deficiencias del primero. Su diseño se inició en 1998 y se finiquitó en el año 2000; después de un proceso un poco largo de ajustes y correcciones. El encuestaje e ingreso de FIS (Ficha de Información Social) al sistema dio inicio en diciembre de 1998, con la participación de la Universidad de Costa Rica. A diciembre del 2.000, se habían incorporado al Sistema 145.576 hogares pobres; lo que representa el 98.7% de los 147.351 Hogares Pobres existentes en el país, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Igualmente, el SIPO ha establecido relaciones de cooperación para la consecución y uso de la información con 16 instituciones." (IMAS 2000) El SIPO ha sido mejorado sustancialmente y se ha transformado en un valioso instrumento de planificación y asignación de recursos que ha contribuido a precisar los criterios de equidad en la distribución de los subsidios, tal y como constató un reciente estudio de UNICEF (UNICEF, 2000). **El Sistema de Atención de Beneficiarios (SAB)** es el otro mecanismo que dispone el IMAS, el cual "tiene por objeto registrar las acciones relacionadas con la transferencia de los recursos a los beneficiarios. En consecuencia, el sistema registra, entre otras cosas, el beneficiario de la atención (por provincia, cantón, distrito, comunidad y Gerencia Regional), el proceso de atención (programación y ejecución del proceso), la partida correspondiente a la transferencia, el monto de esta; y el movimiento de la partida. El SAB se alimenta con la información social del SIPO y la información financiera aportada por el PAF. **El Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas (PAF)**, el cual tiene la expectativa de programar, registrar, articular y sentar las bases para su análisis, de toda la acción institucional, desde una perspectiva de gestión moderna fundamentada en procesos. **El Sistema de Información Geográfica (SIG)** que pretende desarrollar una capacidad para la elaboración de mapas de pobreza, así como de áreas de atención. Se alimenta con la información que ofrecen los otros sistemas; particularmente el SIPO y el SAP. Y finalmente, **el Sistema de Información de Recursos Humanos**, el cual registra, ordena y actualiza de manera tecnificada todas las acciones comprendidas en los procesos de administración y desarrollo del personal institucional. Igual que en los dos casos anteriores, se adquirió un sistema en el mercado y se adaptó a la realidad institucional (UNICEF, 2000).

adhieren el papel activo del Estado en lo social. El FODESAF se ha convertido en fuente permanente de recursos de una serie de programas e iniciativas dirigidas hacia los grupos más pobres. De hecho cerca del 77% de sus recursos de FODESAF se encuentran asignados por mandato legal. Algunas de las propuestas de reforma procuran flexibilizar estos fondos y crear mecanismos de asignación de recursos con base en resultados (Barahona, Guendel y Castro 2004). En el caso del IMAS, también han surgido propuestas dirigidas a integrar los programas a los programas de otras instituciones que los ejecutan, trasladar la ejecución de los programas hacia organismos privados y entidades públicas especializadas y avanzar de un modelo por “demanda” hacia un esquema por oferta, con el objeto de que se logre mejorar el acceso de las familias pobres del país que no saben demandar los servicios del Estado (Barahona, Castro y Guendel, 2004:40).

No obstante estas propuestas y el debate permanente, no ha sido posible avanzar más allá de pequeños cambios técnico-administrativos en estas instituciones. Es importante destacar que más allá de las dificultades y de los fallidos intentos de reforma estructural, tales instituciones han jugado un papel fundamental en los esfuerzos de los diferentes gobiernos, hechos para combatir la pobreza. Mientras otras naciones se han visto obligadas a construir un aparato social *ad hoc*, que impulse la política de atención de la pobreza, Costa Rica ya contaba con una. La interrogante, por supuesto, es si son suficientes estos u otros organismos para atender niveles de pobreza que un país no debería de tener con la escala, y el desarrollo conseguido o si el problema se encuentra en otros lugares.

De hecho, el centro de la discusión ha dejado de ser estas organizaciones, y se ha desplazado hacia el cuestionamiento de las grandes apuestas en términos de inversión productiva y de asignación de la inversión social. Es decir pareciera orientarse más hacia los nudos que soportan las relaciones políticas que hacia los temas técnico-administrativos como ocurrió en los años ochenta y noventa. A comienzos del siglo XXI, más allá de la izquierda y de la derecha, como señala Giddens, pareciera que la preocupación se desplaza de la reforma institucional hacia la reforma política, lo cual implica que el pacto social, pareciera desgastarse y la Costa Rica de este siglo comienza a entrar en una fase de discusión de la gobernanza, más que de la gobernabilidad, propiamente dicha.