

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Trabajo final de graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Trabajo Social

**La Asistencia Social en la Agenda Pública:
configuraciones históricas, pugnas sociales y
entramados político-ideológicos.**

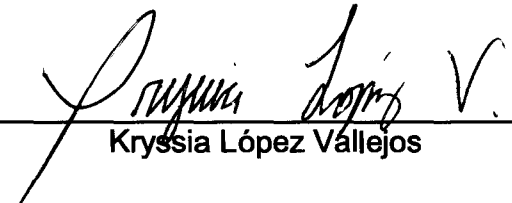
Kryssia López Vallejos

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica
2014


**La Asistencia Social en la Agenda Pública: configuraciones históricas,
pugnas sociales y entramados político-ideológicos.**

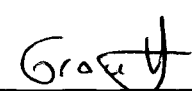
Trabajo Final de Graduación sometido a consideración de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social

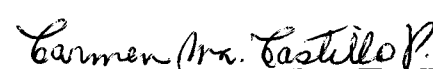
Sustentante:



Kryssia López Vallejos

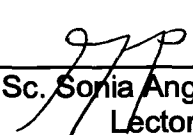
Aprobado por:


M.Sc. Carolina Rojas Madrigal
Presidente
Tribunal Examinador


Licda. Grace Hernández Rojas
Profesora invitada
Tribunal Examinador


MSW. Carmen María Castillo Porras
Directora Trabajo Final de Graduación


MSc. Lizbeth Barrantes Arroyo
Lectora


MSc. Sonia Angulo Brenes
Lectora

Dedicatoria

“Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte, que llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pie derecho, o emplecen el año camblando de escoba.” Eduardo Galeano

No cabe duda que este trabajo está dedicado a todas aquellas familias empobrecidas que deben afrontar una odisea en su vida cotidiana para al menos poder sobrevivir en un mundo desigual, no por gusto propio o por motivos mágicos. Por esas personas que luchan por tener un techo, abrigo y alimentos, que buscan de cualquier manera brindarles mejores condiciones de vida a sus hijos e hijas, son por quienes este esfuerzo vale la pena y quienes también nos recuerdan que nuestro compromiso no es con la academia sino con ellas en la búsqueda de una transformación social.

Por eso también, debo dedicar este esfuerzo a una persona que ha estado conmigo a lo largo de mi corta vida, que ha luchado por para darme lo mejor y que hoy está más orgullosa que yo de este nuevo logro. Ireth, todo ese esfuerzo, todo ese apoyo y todo ese amor han sido la fuerza que me ha guiado estos años y hoy se refleja no en un título, sino en una mujer que se siente habilidosa y capaz de afrontar los retos de la vida.

No se me olvidan Mathi y Sofí, mis pequeñines, mis fuentes de inspiración.

Y finalmente dirijo esta dedicatoria a todas aquellas personas, familiares, amigos y amigas, que fueron parte de este proceso, especialmente con las que compartí en las aulas, en la 24 de abril, en la calle de la Amargura, en el pretil y en cualquier espacio de la U.

Kryssia

Agradecimientos

A mi madre porque sin su esfuerzo esto no hubiera sido posible.

Pitti, gracias porque no hubiera alcanzado esto sin cada trabajo que hicimos juntas y sin esas tantas horas de tiempo compartido. ¡La quiero!

Li gracias por ser mi compañera de vida.

Herrera muchas gracias por siempre preguntar cómo estaba y cómo me iba, porque eso me animaba a dar los últimos y más grandes esfuerzos.

A Tati que me ayudó a crecer, abriéndome puertas para lograr lo que soy hoy.

A las compañeras del IMAS que colaboraron en la investigación, sus aportes fueron importantes. Y a la gente de Sarapiquí que me apoyó en estos momentos.

A quien no imagine que iba a ser mi guía en este proceso pero que se convirtió en una maestra durante el camino, la profesora Carmen María Castillo. Su compromiso evidenciado en cada observación y en cada consejo, fueron detalles que permitieron el éxito de este trabajo. Gracias, por sus acertados criterios y su apoyo indiscutible; será siempre un grato recuerdo.

A las profesoras Lisbeth Barrantes y Sonia Angulo por sus aportes durante el proceso. También gracias a otras y otros docentes que me dejaron buenas enseñanzas, especialmente a Laura Cerdas y Silvia Urrutia.

Los años en la U son como el capítulo de un libro, en ellos se encierran aprendizajes, decisiones, risas, lágrimas, preocupaciones, logros, cambios, amistades, y (des) esperanzas. Somos historia. Quizás son muchas las personas que se conocen durante estos años pero no cabe duda que algunas dejan un grato recuerdo y a quienes les deseo los mejores éxitos.

Contenido

Índice de figuras	vi
Índice de tablas y gráficos	viii
Abreviaturas	ix
Ficha bibliográfica.....	10
Resumen Ejecutivo.....	xi
Abstract	xiv
Introducción.....	1
Capítulo 1. Reconstrucción del proceso de investigación	5
1.1. La asistencia social en la agenda pública como tema de interés.	6
1.2. Profundizando en el campo de lo “conocido”: el Estado del Arte	13
1.2.1. Aportes acerca del significado socio-histórico de la asistencia social.....	15
1.2.2. Vínculos entre asistencia social y pobreza.....	18
1.2.3. Orientación de la asistencia social en el accionar estatal.....	21
1.2.4. La asistencia social entre pugnas sociales e idearios sociales.....	27
1.3. Hacia la definición de un nuevo objeto de investigación	32
1.4. Develando los elementos constitutivos	38
1.5. La asistencia social explicada dentro de la totalidad social.....	47
Capítulo 2. Asistencia social como derecho de los sectores empobrecidos reivindicado en la agenda pública.....	50
2.1. La asistencia social ante la insatisfacción de necesidades básicas.....	50
2.2. La perspectiva de lucha social en la configuración de la asistencia social dentro la agenda pública.....	54
2.3. La dimensión ideológica de la asistencia social: la mistificación del Estado.	58
2.4. Los discursos en la conformación de la agenda pública como herramientas ideológicas para la legitimación de la asistencia social.	61
2.5. Reapropiación crítica de la asistencia social y su dimensión política.....	64
Capítulo 3. El sentido histórico de la asistencia social en la fase actual del capitalismo. .	68
3.1. Reconfiguración de la vida social ante la crisis capitalista.	70
3.2. Repercusiones en la vida social producto de los cambios en el mundo del trabajo.	77
3.2.1. Desempleo estructural y sub-empleo como consecuencia del sistema de acumulación flexible.	81

3.3. Repercusiones del asentamiento neoliberal en el contexto costarricense: liberalización económica, deterioro de condiciones laborales y pugnas sociales.....	93
3.3.1. Condiciones laborales en Costa Rica en el período de estudio.....	98
3.3.2. Efervescencia social: pugnas ante el deterioro de las condiciones de vida... ..	108
3.4. Crisis y ajustes: implicaciones en la vida social	122
Capítulo 4. Enfoques teóricos y perspectivas ideológicas sobre la asistencia social: propuestas desde los organismos internacionales	128
4.1. Libertad como desarrollo: Enfoque de Amartya Sen.....	129
4.1.1. La libertad: perspectiva instrumental.....	134
4.1.2. El enfoque de capacidades	139
4.1.3. Otras consideraciones en torno a los planteamientos de Amartya Sen	141
4.2. Recomendaciones del Banco Mundial y la CEPAL para la asistencia social y la superación de la pobreza en América Latina.....	144
4.2.1. La competitividad como pieza clave en la propuesta del Banco Mundial.	145
4.3. Un nuevo pacto de protección social: las transferencias monetarias condicionadas como piezas claves en la nueva matriz de desarrollo según la CEPAL.	159
4.4. La influencia de los organismos internacionales en la comprensión y orientación de la asistencia social.	176
Capítulo 5. La asistencia social en las agendas gubernamentales Arias Sánchez 2006- 2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014.....	182
5.1. La asistencia social en la vertiente liberacionista.....	183
5.1.1. “No al asistencialismo, sí a la generación de oportunidades”: la política social en la propuesta de desarrollo en la administración Arias Sánchez 2006-2010.....	186
5.1.2. La transferencia condicionada como propuesta de superación: AVANCEMOS	201
5.1.3. La propuesta de la administración Chinchilla Miranda (2011-2014): “Bienestar y protección de los más vulnerables”.....	213
5.1.4. Manos a la obra: capacitación y trabajo comunal.....	220
5.2. ¿Asistencia versus asistencialismo?: lo promocional como vía de superación de la pobreza.....	229
6. Conclusiones	236
7. Recomendaciones	256
8. Bibliografía.....	262
8. Anexos.....	294

Índice de figuras

Figura 1. Intervención social del Estado según períodos históricos en Costa Rica.....	22
Figura 2. Análisis a partir de la interlocución de categorías durante el proceso investigativo.....	48
Figura 3. Proceso de conformación de la agenda pública.....	55
Figura 4. Implicaciones del proceso de reestructuración del orden socio-económico.....	69
Figura 5. Ventajas Competitivas.....	74
Figura 6. Dinámica en el Estado de Bienestar.....	78
Figura 7. Diferencias entre fordismo-taylorismo y toyotismo.....	79
Figura 8. Aspectos relevantes de la reforma laboral española 2012.....	91
Figura 9. Situación del empleo en Costa Rica.....	103
Figura 10. Ejes del Plan Escudo propuesto por Oscar Arias (2009).....	115
Figura 11. Actores involucrados en el desarrollo según la propuesta de Amartya Sen.....	132
Figura 12. Tipología de libertades según Amartya Sen.....	135
Figura 13. Ejemplos de privación de libertad según Amartya Sen.....	138
Figura 14. Concepción de libertad según Amartya Sen.....	140
Figura 15. Fases de transición de la juventud según el Banco Mundial.....	151
Figura 16. Orientaciones estratégicas para políticas e instituciones, según el Banco Mundial.....	152
Figura 17. Recomendaciones del Banco Mundial para Costa Rica.....	157
Figura 18. Prioridades de las políticas públicas según la CEPAL.....	160
Figura 19. Clasificación de las transferencias monetarias según la CEPAL.....	170
Figura 20. Elementos centrales de la propuesta de política social del plan de Gobierno Arias Sánchez II.....	192
Figura 21. Programas sociales propuestos en el Plan de Gobierno Arias Sánchez II.....	194

Figura 22. Acciones estratégicas para disminuir la pobreza en el PND 2006-2010.....	195
Figura 23. Acciones estratégicas para el Sector Social y Lucha contra la Pobreza en el PND 2006-2010.....	196
Figura 24. Factores asociados a la vulnerabilidad según la Contraloría General de la República.....	206
Figura 25. Propuesta de política social en la administración costarricense 20011-2014.....	217
Figura 26. Líneas de acción para el eje de Bienestar Social en el PND 2011-2014.....	218
Figura 27. Componentes del Programa Manos a la Obra.....	225
Figura 28. Montos de subsidio y horas de capacitación (Manos a la Obra).....	227

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Fuerza de trabajo por condición de actividad y tasas.....	99
Tabla 2. Evolución del costo de la Canasta Básica 2006-2009.....	101
Tabla 3. Usuarios que accedieron a servicios de asistencia social 2005-2010.....	107
Tabla 4. Pugnas sociales relevantes en Costa Rica durante el las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014).....	109
Tabla 5. Síntesis de la propuesta del Banco Mundial vinculada a la asistencia social....	149
Tabla 6. Objetivos de políticas, orientaciones, medidas y programas, en la perspectiva del Banco Mundial.....	155
Tabla 7. Antecedentes de programas de transferencias condicionadas en Latinoamérica.....	163
Tabla 8. Tabla 8. Síntesis de la propuesta la CEPAL vinculada a la asistencia social.....	166
Gráfico1. Alcance de los programas de Transferencia Condicionada (2006-2009) según la CEPAL.....	174
Tabla 9. Inversión social según estudiantes incorporados al programa AVANCEMOS entre los años 2006 y 2010.....	205
Tabla 10. Tendencias de las políticas sociales asistenciales según las investigaciones utilizadas en el Estado del Arte.....	279
Gráfico1. Alcance de los programas de Transferencia Condicionada (2006-2009) según la CEPAL.....	174

Abreviaturas

BM: Banco Mundial	OIT: Organización Internacional del Trabajo
CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social	OMC: Organización Mundial del Comercio
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ONU: Organización de las Naciones Unidas
CGR: Contraloría General de la República	PASE: Partido Accesibilidad sin exclusión
CODESA: Corporación Costarricense de Desarrollo	PLN: Partido Liberación Nacional
ICE: Instituto Costarricense de Electricidad	PIB: Producto interno Bruto
IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social	PPP: Plan Puebla Panamá
INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres	PUSC: Partido Unidad Social Cristiana
INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	PRNC: Pensión Régimen No Contributivo
FONABE: Fondo Nacional de Becas	SABEN: Sistema de Atención a Beneficiarios
FIS: Ficha de Información Social	TFG: Trabajo Final de Graduación
FMI: Fondo Monetario Internacional	TMC: Transferencia Monetaria Condicionada
MBSF: Ministerio de Bienestar Social y Familia	TLC: Tratado de Libre Comercio
MICIT: Ministerio de Ciencia y Tecnología	UCR: Universidad de Costa Rica
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	UE: Unión Europea
MP: Ministerio de la Presidencia	USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
MTSS: .Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	

Ficha bibliográfica

López, K. (2014). La Asistencia Social en la Agenda Pública: configuraciones históricas, pugnas sociales y entramados político-ideológicos. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio, San José, Costa Rica.

Resumen Ejecutivo

La investigación realizada se enfocó en las condiciones históricas, las pugnas sociales y las perspectivas ideológicas que mediaron en la configuración de la asistencia social dentro de la agenda pública costarricense, particularmente en Costa Rica durante las administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014. El punto de partida fue la consideración de la asistencia social como derecho de los sectores empobrecidos obtenido en el escenario de la lucha social para satisfacer sus necesidades básicas a través de la vía redistributiva de la riqueza.

Las pugnas sociales que se originaron ante la dificultad de los sectores empobrecidos para alcanzar su reproducción material de existencia, en un escenario cotidiano que se caracteriza por un elevado costo de la vida, desempleo y pobreza, así como las gestiones gubernamentales de corte neoliberal implementadas por los gobiernos liberacionistas, orientadas a generar ventajas competitivas y favorecer los intereses transnacionales, marcaron el movimiento de la agenda pública en el período de estudio. Tal situación constituye el marco explicativo de la asistencia social en una fase de la historia mundial caracterizada por el debilitamiento de las economías nacionales, la transnacionalización de los procesos productivos, el libre mercado, la flexibilidad laboral y la decadencia política.

La asistencia social como parte de esa agenda pública ha sido permeada por planteamientos de organismos internacionales donde sin duda alguna destaca

el enfoque de capacidades y oportunidades del economista Amartya Sen. Se promueve desde este enfoque que subyace en los programas sociales la idea de un Estado generador de oportunidades bajo el supuesto de potenciar las capacidades de las personas y que estos logren su bienestar; perspectiva que delega en la individualidad de cada ser humano la superación de su situación de pobreza.

Aunado a ello, el Banco Mundial propone a los países Latinoamericanos como pieza clave del desarrollo la competitividad, priorizando la población joven que debe prepararse para desenvolverse en una economía globalizada. En el caso de la CEPAL, la perspectiva es la de un “nuevo pacto de protección social”, en el cual plantean la articulación de los diversos servicios sociales entre los cuales figura una asistencia social “propobre” (hacia los más pobres) y las transferencias monetarias condicionadas que eleven los niveles de salud y educación, favoreciendo a su vez la adaptación a las condiciones laborales actuales.

Tales argumentos se evidenciaron en las propuestas de programas asistenciales de los gobiernos Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014, particularmente en Avancemos y Manos a la Obra, ambos desarrollados desde el IMAS como máxima institución representante de la asistencia social en el país. Con sus estandartes de lucha contra la pobreza, ruptura con el asistencialismo y generación de oportunidades para la inserción laboral, estos programas presentan las características actuales de la política social

como lo son la focalización, la condicionalidad, el énfasis en la empleabilidad y el discurso de participación social.

Estos enfoques de asistencia social promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL, retomados en la agenda pública costarricense entre los años 2006 y 2014, demuestran una intencionalidad de ocultar el origen estructural de la pobreza (conflicto capital-trabajo) bajo políticas que generan la ilusión de poder superarla mediante la redistribución de la riqueza, la responsabilidad propia de las personas y la inserción competitiva del país en una economía globalizada.

Palabras claves: -Política Social- Asistencia Social – Agenda Pública - Empleabilidad –Transferencias Monetarias Condicionadas- Focalización.

Abstract

Social welfare or social assistance as it is also named in this thesis report, is the result of the configuration of social life, as a right of popular sectors obtained in the context of social struggle to meet their basic needs through the redistribution of wealth in society. The investigation focused on the historical, social struggles and ideological perspectives intervening in the configuration of social welfare within the Costa Rican public agenda, particularly in Costa Rica during the administrations of Arias Sánchez and Chinchilla Miranda during the period 2006-2010 and 2011-2014.

In the process of apprehension of the object of study, were unveil the historical configurations that constitute the explanatory framework of social assistance in a phase of world history characterized by the weakening of national economies, the transnationalization of production processes, free market, labor flexibility and political decline. Given this scenario, three influential international approaches are taken up in the management of social policies in peripheral countries during the period studied in this particular research.

No doubt the capability and opportunities approach raised by the economist Amartya Sen, has set the trend of social programs, in which the State must play a role in generating opportunities that enable people to enhance their abilities going beyond deprivation to personal liberty. For its part, the World Bank proposes competitive development to Latin American countries as a fundamental key,

prioritizing on young people who must be prepared to function in a globalized economy.

In the case of CEPAL, the perspective is that of a "new covenant of social protection", which must articulate the various social services including social assistance "pro-poor" oriented (focused on the poorest). Also propose a public administration that favors adaptation to current working conditions and in turn raise the levels of health and education through conditional cash transfers.

Based on similar arguments, the governments of Arias Sánchez and Chinchilla Miranda (2006-2010 and 2011-2014), both members of the group's most influential political party in Costa Rican politics in recent decades, proposed as a standard for its "fight against poverty" a rupture with welfarism, placing instead a perspective based on generating opportunities for employment. Hence two programs finally emerged in each of these administrations: Avancemos and Manos a la Obra, both of them were developed by the Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) as the most representative government organization of the social assistance programs in the country.

History is constructed in everyday life, as human beings produce and reproduce social relations, so it is imperative to recognize the links and directionality of social assistance under the neoliberal framework. Thus, it was possible to conclude in this research that social assistance is an expression of a set of historical, political and ideological conditions under the guidance of certain project development; the relevance of the analysis is based on the social struggle

that claim conquered rights as well as the construction of an alternative societal project.

Key words: social welfare, social policy, public agenda, targeting, conditional cash transfers.

Introducción

El presente documento constituye el trabajo final de graduación sometido a la aprobación de la Escuela de Trabajo Social para optar por el título de Licenciatura en Trabajo Social. Dicha investigación se ha denominado la **Asistencia Social en la Agenda Pública: configuraciones históricas, pugnas sociales y entramados político-ideológicos**, refiriéndose particularmente al contexto costarricense entre los años 2006 y 2014.

El espacio académico permite la producción de conocimiento y la realización de procesos investigativos innovadores desde los distintos saberes. En este caso, la investigación desarrollada se presenta como un aporte de profundización de la realidad nacional y consecuentemente al debate profesional, dentro de un contexto de fuerte deterioro de las condiciones de vida de los sectores oprimidos ante la oleada neoliberal y las diversas expresiones de la desigualdad social.

Ante un escenario tan complejo, la política social y en particular la asistencia social, recobra un importante foco de interés, pues es producto de esta configuración de la vida social. Constituye un derecho de los sectores populares obtenido en el escenario de la lucha social para satisfacer sus necesidades básicas a través de la vía redistributiva de la riqueza, al no lograrlo mediante el empleo.

No obstante, la asistencia social es apropiada por los sectores hegemónicos para reproducir las condiciones económicas, políticas e ideológicas

que sostienen el capitalismo en su fase actual de acumulación flexible. De ahí que se evidencia un estrecho vínculo entre estas condiciones particulares del contexto estudiado y el apogeo de programas sociales orientados a la generación de empleo; deslegitimando el “asistencialismo” e incentivando la capacitación, la empleabilidad y la autogestión.

El tema de esta investigación nació del interés por analizar las propuestas de asistencia social que se encuentran en la agenda pública así como los enfoques teóricos y perspectivas ideológicas que subyacen en ellas. El período de estudio de la investigación fue el comprendido entre los años 2006 y 2014, abarcando las administraciones liberacionistas de Oscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda así como dos de los programas desarrollados por estas administraciones: Avancemos y Manos a la Obra; ambas expresiones de la política asistencial en el contexto reciente en Costa Rica que se vinculan con la empleabilidad.

El documento se desglosa en cinco capítulos, iniciando por la reconstrucción del proceso de investigación y tratando de dar cuenta del abordaje histórico-dialéctico del objeto de estudio. En ello se incorporan los aspectos relevantes obtenidos del estado del conocimiento mediante la recuperación de aportes de estudios que han abordado la asistencia social y/o categorías asociadas como políticas sociales, pobreza y Estado.

Asimismo, se aborda el objeto siendo este **la asistencia social en la agenda pública** en el contexto de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014), así como los objetivos que orientaron el

proceso de acercamiento al mismo. Aunado a ello, se presenta la perspectiva materialista histórica como fundamento teórico orientador de la investigación, resaltando la comprensión como derecho desde la cual se aborda la asistencia social y su dimensión política.

Los hallazgos de la investigación se exponen en tres capítulos que dan respuesta a la interrogante de la investigación. En el primero de ellos se retoman las transformaciones en el modo de producción y sus repercusiones en las condiciones de vida de los sectores populares, en particular los cambios significativos en el mundo del trabajo como lo es la flexibilidad y el desempleo estructural.

En el siguiente capítulo se exponen los enfoques teóricos y discursos referentes a la política social propuestos por organismos internacionales como lo son el enfoque de oportunidades y capacidades del economista Amartya Sen, el de competitividad promovido por el Banco Mundial y el planteamiento de protección social para América Latina impulsado por la CEPAL

En el último capítulo se realiza un intento por analizar cómo se materializan tales orientaciones ideológicas en los programas de ambas administraciones en estudio para lo cual se retoman dos programas de corte asistencial. Las transferencias monetarias condicionadas Avancemos y Manos a la obra del IMAS, enfocadas al estudio, capacitación y empleabilidad, fueron estos programas seleccionados para realizar el análisis de las condiciones históricas, el papel de la lucha social y la influencia de los perspectivas ideológicas de los organismos

internacionales en la gestación de políticas sociales dentro de la agenda pública costarricense.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación en donde figura la asistencia social como un derecho de los sectores empobrecidos influenciado por las propuestas de desarrollo incentivadas por los organismos internacionales como y reproducidas por los gobiernos neoliberales, planteamientos que responden a la dinámica del proceso de acumulación flexible y sus repercusiones en las condiciones de vida de quienes llegan a constituirse en usuarios de los servicios sociales. La investigación cierra con algunas recomendaciones para futuras investigaciones relacionadas al tema, brindando además insumos para el debate de la asistencia social desde el Trabajo Social.

Capítulo 1. Reconstrucción del proceso de investigación

En este capítulo se presenta una reconstrucción del proceso investigativo, mismo que fue desarrollado a partir de las premisas básicas del materialismo histórico. Explica Lukács (1970), que los “hechos” son productos del desarrollo histórico y se encuentran en constante transformación, de manera que deben “someterse a un tratamiento histórico-dialéctico” para trascender la inmediatez, develar las mediaciones y captar su esencia:

Solamente en este contexto, en el que los hechos de la vida social se integran (en cuanto elementos del devenir histórico) en una totalidad, es donde se hace posible el conocimiento de los hechos en tanto que conocimiento de la realidad. (p.43)

Desde tal posicionamiento, se advierte que la realidad no puede ser estudiada mediante esquemas rígidos que la reduzcan a relaciones lineales y mecánicas, por el contrario, al estar constituida por múltiples determinaciones (compleja), el análisis del objeto requirió de un abordaje que trascendiera la apariencia y lograría la articulación entre lo singular y lo universal. Fue así como se recurrió al método dialéctico para develar las condiciones económicas, sociales y políticas que mediaron en la configuración de la asistencia social dentro de la agenda pública durante el período estudiado.

A lo largo de este capítulo se pretende ilustrar el movimiento del objeto recuperando las discusiones y análisis que fueron definiendo el rumbo de la investigación. Asimismo, se presenta como este proceso dinámico de

acercamiento al objeto, estudio de sus elementos constitutivos y su vinculación con la totalidad social conllevó avances, retrocesos, nuevas lecturas y replanteamientos sobre el significado histórico de la asistencia social para el contexto neoliberal costarricense.

1.1. La asistencia social en la agenda pública como tema de interés.

A partir del estudio de los debates existentes sobre la asistencia social y el interés propio de la investigadora¹ el tema en el cual se enfocó la presente investigación fue la asistencia social como expresión de la complejidad del sistema capitalista y como vía para la reproducción material de los sectores empobrecidos por dicha organización social.

Inicialmente se establecieron como categorías fundamentales la asistencia social y la agenda pública, de manera que interesaba su interrelación y relevancia frente a las condiciones de vida de los sectores empobrecidos en Costa Rica. Para ello se realizaron varios ejercicios de búsqueda de material sobre el área temática de las políticas sociales, recuperando datos cuantitativos y cualitativos acerca de

¹ Las primeras líneas de definición del objeto, de aquello a considerar novedoso de estudio, tienen asidero en la práctica pre-profesional realizada por la investigadora en el Instituto Mixto de Ayuda Social en el año 2011. En ese espacio se generó un análisis acerca de la asistencia social como expresión de las políticas sociales y su vinculación con las inflexiones históricas en la organización social; para ello se profundizó en el entramado histórico que daba cuenta de los rasgos de la asistencia social dentro del IMAS y su impacto en los procesos de trabajo, particularmente para Trabajo Social.

Entre las principales reflexiones generadas durante dicha experiencia, se recupera la comprensión de la focalización y la condicionalidad como estrategias estatales en un contexto neoliberal. También se evidenció un dominio de explicaciones culturales y economicistas de la pobreza y su forma de atenderla desde la asistencia social, aun cuando discursivamente se habla de un enfoque de derechos.

las condiciones de vida de la población costarricense y su acceso a la asistencia social.

De esta manera destacaron cuatro argumentos centrales de carácter histórico, académico, profesional y ético-político que dieron viabilidad al tema en mención:

a) Las condiciones históricas que configuran el contexto neoliberal, enfatizando en sus repercusiones en las condiciones de vida de las familias que demandan de la asistencia social.

b) El vínculo de la práctica asistencial con el desarrollo profesional del Trabajo Social, siendo un escenario primordial en el accionar dentro de instituciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales.

c) La direccionalidad ético-política con la cual se asume la investigación, pues aporta al análisis y la reflexión de las condiciones que gestan la desigualdad dentro de la organización social vigente y por ende de acciones necesarias de asumir dentro de procesos más amplios de organización y lucha social como parte de un proyecto de sociedad alternativo.

d) La relevancia de la producción de conocimiento por parte de los profesionales que actúan en lo cotidiano donde se desarrollan los programas asistenciales, considerando los procesos de trabajo que desarrollan como fuente de insumos empíricos que deben ser analizados en la totalidad social obteniendo como resultado profesionales críticos que aporten a la transformación social desde sus espacios sociolaborales.

Entre los primeros hallazgos se encontró que posterior a la década de los ochenta se reconoce el asentamiento del proyecto neoliberal, el cual según lamamoto (2003), “surge como una reacción contra el Estado de Bienestar, contra la social democracia” (p.49). El mismo se caracteriza por una reducción de la participación del Estado en la política social (otorgando protagonismo a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado), la primacía del mercado y la búsqueda del crecimiento económico.

Entre las repercusiones asociadas a esta configuración de las relaciones sociales, se identificaron la desigualdad, la flexibilización de jornadas laborales, el desempleo y un deterioro paulatino de los derechos sociales. Dado que estos análisis sobre la fase actual del capitalismo, brindados por autores como lamamoto (2003), Antunes (2001) y Lessa (2000), proponían un marco de entendimiento sobre las condiciones generales a nivel mundial fue necesario particularizar en las condiciones socioeconómicas de Costa Rica.

Los Informes del Estado de la Nación de los últimos años así como datos de las encuestas realizadas por el INEC, aportaron datos sobre los sectores mayormente empobrecidos. Por ejemplo, el XVIII Informe del Estado de la Nación (2012) indicaba:

En los últimos veinte años el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, que sigue afectando a uno de cada cinco hogares. Como la población sigue creciendo, el estancamiento en la incidencia de este flagelo se traduce en un aumento en el número de personas pobres. En el 2011, un total de

287.367 hogares vivían en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema, es decir, no podían satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias.
(p.35)

Además, se señalaban como los sectores más vulnerabilizados a las personas en condición de discapacidad, la población joven que no está inserta ni en el sistema educativo ni en el mercado laboral, así como las personas que habitan en localidades rurales². Respecto a los ingresos per cápita, se evidenciaba una desigualdad a lo interno de las seis regiones del país y también entre regiones, principalmente dificultades para acceder a bienes y servicios así como el desempleo (INEC, 2010).

Esta contextualización permitió colocar la importancia de estudiar la asistencia social en la agenda pública, siendo esta utilizada como respuesta estatal a dichas condiciones de vida de la población. En el Informe de Evaluación Anual 2010 y Metas del período 2006-2010 presentado por el MIDEPLAN (2011), se encontró información sobre la población cubierta por algunos programas asistenciales relevantes en dicho período gubernamental:

-Programa Avancemos: 185.214 estudiantes

-Pensiones del Régimen no contributivo: 61.816 personas adultas mayores

-Becas de FONABE: 15.733 estudiantes

² Estos datos resaltaron la necesidad de incorporar en el análisis los medios para definir la pobreza, pues generalmente son escalas de medición que se basan en los ingresos y que obvian los egresos asociados al costo de la vida y las condiciones particulares como el género, la discapacidad, la ubicación geográfica, la nacionalidad, entre otras.

Se identificó entonces que el punto de partida para estudiar la asistencia social eran las condiciones de vida de los sectores empobrecidos que al no poder reproducir sus condiciones de vida a través del empleo, demandaban una respuesta por parte del Estado. Esto permitió ampliar la perspectiva de la investigación e incorporar el análisis de las pugnas sociales surgidas ante la insatisfacción de las necesidades básicas y la desaprobación de la labor de quienes ocupan puestos de representación local y nacional, es decir, del descontento popular frente a los intereses de quienes ostentan el poder gubernamental manifestado en movilizaciones y acciones de protesta.

De esta manera el estudio optó por incentivar el debate sobre la agenda pública como expresión del conflicto social para poder comprender las prioridades para el denominado sector social y las acciones estratégicas a trabajar durante los períodos gubernamentales para la atención de la pobreza. La existencia de clases sociales antagónicas, determinó la existencia de elementos económicos, políticos e ideológicos asociados surgimiento de programas de carácter asistencial.

Lo anterior señaló la relevancia de ir incorporando en el estudio el movimiento histórico que definía temas prioritarios en la agenda pública lo cual se vinculó con las comprensiones coexistentes acerca de la asistencia social y los enfoques teóricos y discursos que las sustentan. Esto abrió un debate incipiente sobre la conceptualización la asistencia social de manera que fue necesario ahondar en los planteamientos de Alayón (2008) quien a partir de lo investigado hasta el momento, aparecía como el autor con mayor producción de conocimientos acerca de ella.

Se encontró que dicho autor define la asistencia social como una actividad del sistema capitalista con la cual las clases dominantes buscan reproducir la fuerza de trabajo y atenuar el conflicto social. También se recuperaron los aportes de Molina y Romero (2004) quienes coincidían en que la práctica asistencial es promovida como una estrategia de los diversos gobiernos sean estos socialdemócratas o neoliberales³.

Debido a que ambos autores son formados en Trabajo Social, convocaban a la reflexión sobre la pertinencia de que quienes ejercen esta profesión reconozcan las características de los escenarios en los que se desenvuelven⁴. Según Molina y Romero (2004), la asistencia social es una forma de intervención que se liga a los orígenes históricos de la profesión y se ha ido consolidando dadas las “consecuencias de la creciente desigualdad social y económica que engendra el capitalismo, los procesos migratorios, las secuelas psicológicas, físicas y económicas de las guerras, requieren de una intervención calificada dentro de las líneas de la racionalidad y modernización” (p.68).

Tal observación justificó también la relevancia del estudio para el ámbito profesional y el aporte que se podría generar para los debates actuales del

³ Tales definiciones señalaban que los programas asistenciales se presentan en forma de respuesta del Estado al poder ejercido por los sectores subordinados, empleándolos a su vez como reguladores del conflicto. Sin embargo, Alayón (2008) advertía someramente que no se puede partir de un concepto parcializado de la asistencia social en donde se concibe como un mero instrumento de la clase dominante, sino que es la lucha social la que determina su configuración.

⁴ Ambos autores referidos en el párrafo, recuerdan el movimiento de reconceptualización del Trabajo Social latinoamericano, entre las décadas de los sesenta y setenta, en donde se presentó una fuerte crítica a la práctica asistencial. Se promovía una ruptura con lo asistencial y el paso hacia otras prácticas como el desarrollo de la comunidad y la gerencia social. En el apartado del fundamento teórico se amplía esta discusión.

Trabajo Social sobre la orientación de las políticas sociales⁵. Esto conllevó a indagar en mayor medida la vinculación de la profesión con la práctica asistencial, resaltando el aporte de Martinelli (1997), quien explica como ante las evidentes demandas de la clase subalterna, la burguesía y el Estado optaron por generar una ilusión de humanidad para contener el conflicto⁶:

“Surgían así, en el escenario histórico, los primeros asistentes sociales, como agentes ejecutores de la práctica de la asistencia social, actividad que se profesionalizó bajo la denominación de “Servicio Social”, acentuando su carácter de práctica de prestación de servicios” (p.71).

No obstante, fue necesario buscar autores que se asemejaran más a la postura crítica desde la cual se estaba desarrollando la investigación encontrando particularmente los planteamientos de Lamamoto (1997 y 2001), Pastorini (2000). Ambas permiten comprender que una parte de la riqueza producida socialmente es canalizada a por el Estado y redistribuida a través de servicios sociales; en tanto la asistencia es un derecho histórico no una acción de voluntarismo estatal (asociada a la noción formal de derecho) pero que es permeada por intereses dominantes con la intencionalidad de reducir el conflicto social, mantener en orden las relaciones de producción social y reproducir la fuerza de trabajo necesaria.

⁵ Para este momento la investigadora iba perfilando un foco de investigación que se fue delimitando a la luz del curso de diseño de trabajo final de graduación y con el apoyo de la Dra. Irene Brenes Solórzano. Estos hallazgos permitieron valorar aún más la importancia de aportar a la discusión académica y gremial (Trabajo Social) para retroalimentar los debates sobre la situación actual de las políticas sociales, entre ellas la asistencia social. Lo construido acerca del tema fue discutido en sesiones grupales e individuales en el curso de TFG de manera que se recuperaron opiniones sobre la amplitud y contenido del mismo.

⁶ Esta situación es denominada por la autora como “la marcha del proletariado y la contramarcha de la burguesía”.

Es así como lo encontrado sobre las condiciones de vida de los sectores empobrecidos que se constituyen en la población que demanda servicios asistenciales y la función de quienes ejercen el Trabajo Social, develaron la implicación ético-política de la investigación. Diría Netto (2003) que “la conjunción “globalización” más “neoliberalismo” vino para demostrar a los ingenuos que el capital no tiene ningún “compromiso social” (p.65); de manera que fueron los sectores que viven en su cotidiano las expresiones de desigualdad, el punto de partida y el punto de llegada de esta investigación.

1.2. Profundizando en el campo de lo “conocido”: el Estado del Arte

Considerando los insumos recuperados hasta el momento, fue necesario avanzar en la búsqueda de lo que ya había sido captado por investigaciones anteriores, debido a que como lo explica Lessa (2000), el método tiene una función social que busca ampliar el “campo de lo conocido”. Se trata entonces de ir reconociendo las determinaciones emergentes en la relación histórica de la humanidad con la naturaleza, de manera que no existe nada totalmente aislado y todo forma parte una única totalidad social compleja e histórica.

Para definir entonces con mayor precisión el nicho investigativo, se ahondó en “lo conocido”, de manera que fue necesario revisar la producción de conocimiento existente sobre la asistencia social y la agenda pública. Esto implicó una rigurosa labor de identificación, revisión y análisis de estudios atinentes al tema, recuperando insumos teórico-metodológicos, hallazgos y conclusiones,

articulando lo que se había abordado hasta el momento y así develar los vacíos, cuestionamientos y desafíos para retomar en la investigación.

Inicialmente, la búsqueda de investigaciones para la construcción del Estado del Arte, particularmente de Trabajos Finales de Graduación ubicados en la base de datos de la Universidad de Costa Rica, demostró una escasa producción a nivel académico sobre la asistencia social pero sí la existencia de una más amplia discusión sobre las políticas sociales en general desde Trabajo Social, Ciencias Políticas, Sociología, Historia, Derecho y Comunicación Colectiva que retomaban categorías centrales como pobreza, Estado y políticas públicas⁷. Sin embargo, fue desde Trabajo Social donde se encontró mayor producción acerca de la asistencia social⁸, que en su mayoría abarcaban expresiones concretas en programas o instituciones de corte social (planificación, ejecución, presupuestos, procesos de trabajo, limitaciones).

Lo anterior reforzó aquello que algunos autores⁹ habían expresado acerca la relevancia de la vinculación entre la asistencia social con el Trabajo Social y que era de interés para la investigadora dada su formación académica. No obstante, esto indicó la necesidad de recuperar insumos sobre la asistencia social de otros

⁷ Cabe aclarar que no se utilizó un criterio temporal debido a que interesaba conocer las determinaciones históricas estudiadas sobre el tema hasta el momento y también cómo se había investigado, por lo que la producción más antigua utilizada fue de 1978 y la más reciente del 2012.

⁸ De las investigaciones (trabajos finales de graduación) que presentaron mayor cercanía a la discusión sobre la asistencia social o al menos a las políticas sociales en general, 22 fueron de Trabajo Social y 2 de Sociología.

⁹ Alayón (2008), Molina y Romero (2004) y Martinelli (1997).

documentos como artículos de revistas, ponencias e informes de la Contraloría General de la República¹⁰.

De tales documentos se extrajeron sus argumentos centrales a modo de discusión, de forma que se respondiera a la interrogante de qué se había investigado respecto a la asistencia social y su vínculo con la agenda pública. Esto evidenció tres líneas de análisis en las investigaciones: la comprensión de la asistencia social y su vínculo con el contexto histórico en el que se ubica, la relación de la asistencia social con la pobreza, la orientación de la asistencia social según la propuesta de desarrollo estatal y los elementos político e ideológicos en torno a la construcción de la agenda pública.

Esto posibilitó el reconocimiento de convergencias, divergencias y vacíos respecto al tema de estudio. A partir de estos debates fue posible definir el objeto de la investigación y los objetivos desde los cuales se logró ir analizando sus elementos constitutivos.

1.2.1. Aportes acerca del significado socio-histórico de la asistencia social.

Un primer grupo de hallazgos del Estado del Arte fue el abordaje teórico de las políticas sociales y en particular de las comprensiones existentes de la asistencia social¹¹. En principio, se encontró una definición tradicional en la que se establecen las políticas sociales como acciones que surgen del Estado y se

¹⁰ DFOE-SOC-17-2008, DFOE-SOC-16-2009, DFOE-SOC-19-2009, DFOE-SOC-IF-02-2012 y DFOE-SOC-IF-10-2012.

¹¹ Dentro de las investigaciones recuperadas que se aproximan al debate en torno a la asistencia social, predominan las que se autodenominan como exploratorias, descriptivas, analíticas, interpretativas, cualitativas y comprensivas.

dirigen a la sociedad civil para intervenir en sus condiciones de vida, atribuyéndole al primero la voluntad de organizarse para dar respuesta a problemáticas sociales por ejemplo respecto a salud, vivienda, educación, entre otros.

Bajo esa línea se ubicaron las investigaciones de mayor antigüedad, como lo son las de Balladares y Gaucherand (1978), Abarca, Barrientos, Montero, Ulate y Ulate (1986), Campos et al. (1985), así como García y Zamora (1982). Dichas producciones presentan una concepción genérica donde las políticas sociales se conciben como respuestas estatales ante las condiciones de vida de la población.

No obstante, en discusiones más recientes presentadas principalmente por Boza y Monge (2008), Dotta, Meza y Binns (2009), Guerrero y Zúñiga (2008) y Golen, Miranda y Chaves (2009)¹², se amplía la comprensión de las políticas sociales en el marco de la lucha social, de las demandas y contrademandas entre los sectores sociales y por ende en su carácter contradictorio al ejecutarse como una acción reguladora pero a su vez como medio para la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores subalternos.

Específicamente entre quienes colocaron como una categoría central la asistencia social, se encontraron a Guerrero y Zúñiga (2008), quienes la señalan como un derecho más que como una dádiva estatal:

¹² Las investigaciones de corte más reciente, es decir, de inicio de siglo XXI, presentan discusiones teórico-metodológicas en el abordaje de sus objetos haciendo referencia a la relación sujeto-objeto y la imposibilidad de separarla de la teoría (inclusive haciendo mención de elementos ético-políticos). Estas tienden más al análisis desde el materialismo histórico, resaltando las referencias a Karel Kosik y Sergio Lessa.

El Estado es imprescindible en la ejecución de la política social, en el tanto las acciones desarrolladas se conciben como un derecho inalienable de los /as ciudadanos/as, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas, tratando de incidir en la exclusión social y visualizando al ser humano como un ser de derecho, potenciando capacidades humanas. (p.45)

Sobre esto, Boza y Monge (2008), Dotta et al. (2009), Guerrero y Zúñiga (2008) y Oviedo (2009), plantean la existencia de una confusión entre asistencia y asistencialismo¹³. Esta última visión es la que encontraron como predominante en el Estado, otorgándole una naturaleza filantrópica, caritativa, paliativa y focalizada hacia los denominados sectores más vulnerables; la postura opuesta, es la que reconoce la asistencia social como un derecho, a través del cual los sectores oprimidos logran satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades humanas.

Dotta et al. (2009), sostienen que la asistencia social es un proceso de trabajo primario que es necesario para que los sujetos logren satisfacer sus necesidades y posteriormente promover procesos de transformación social. Aunado a ello, Boza y Monge (2008), agregaban la necesidad de comprender la asistencia social en el marco del Estado y las fases del capitalismo, develando los elementos económicos, políticos e ideológicos del contexto.

¹³ Nótese que esta discusión era la que ya se había incorporado con Alayón (2008), de manera que esto vislumbraba la relevancia de retomar el debate respecto a la comprensión de la asistencia social.

Es así como estas investigaciones habían logrado profundizar aún más en las condiciones históricas que median en la configuración de la asistencia social y su papel en la reproducción del sistema capitalista tanto en términos de redistribución de la riqueza para la reproducción de la fuerza de trabajo, como en términos de su papel legitimador y de control social. En síntesis, respecto al significado histórico de la asistencia social, se evidenciaba la coexistencia de al menos dos nociones.

Desde una tendencia más conservadora se podía identificar una concepción en donde se brinda una mayor relevancia al Estado, colocando la asistencia social como un conjunto de acciones nacidas en la institucionalidad pública para atender las diversas necesidades de la población. Por su parte, se presentaba una comprensión más reciente que da centralidad a la lucha social como origen de la asistencia social, siendo considerada un derecho de los sectores populares, acentuando el papel de la organización social en la conquista y reivindicación de derechos y haciendo ruptura con visiones filantrópicas y de bien común difundida por los grupos que concentran el poder.

1.2.2. Vínculos entre asistencia social y pobreza.

Las discusiones sobre el carácter histórico de la asistencia social, tanto desde el posicionamiento como dádiva como el de derecho, manifestaban una relación intrínseca entre ella y las explicaciones existentes sobre la pobreza. Inclusive dichas vinculaciones se identificaron como el marco de referencia de las formas de atención asistencial que los gobiernos ubican en sus agendas y que asumen los profesionales en su práctica institucional.

Cruz, Santamaría y Marín (2005), Hernández et al. (2010), Abarca y Rivera (2005), Oviedo (2009) y López (2005), coincidieron en la ubicación de una tendencia hegemónica que explica la pobreza como un hecho natural e inherente a la convivencia en sociedad o cuyo origen responde a la mala distribución de la riqueza¹⁴. Tales investigaciones expresan que dicha concepción dominante se ha abocado a utilizar escalas de medición de la pobreza¹⁵ que no necesariamente coinciden con lo que las personas experimentan en lo cotidiano (gastos, extensas jornadas laborales, repercusiones en la salud, entre otros).

Sobre esto, Barahona (2007) explica:

Tradicionalmente, la pobreza se ha medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como esenciales: ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar; vivienda adecuada y servicios de agua, luz y alcantarillado, y acceso a un nivel básico de salud y educación. (p.31)

Estos hallazgos permitieron visualizar que es desde esos referentes que naturalizan la pobreza y obvian su carácter estructural, es que se construyen los programas de asistencia social, perpetuando una visión filantrópica que permite al sistema capitalista mantener el orden social y legitimar sus estrategias de aumento de la riqueza. Desde esa posición se apunta a que es posible solucionar la

¹⁴ Inclusive existen Cruz et al (2005), señalan la existencia de explicaciones de la pobreza que la asocian con la vagancia, el conformismo y las "faltas de gana de salir adelante".

¹⁵ Coeficiente de Gini, Línea de Pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas, entre otros. Se retoma entonces aquella discusión sobre los datos oficiales presentados por el Estado de la Nación y el INEC presentados en el apartado anterior de este capítulo (véase pie de página 8), en donde se mencionaba que las escalas de medición tradicionales utilizan como criterio básico los ingresos.

pobreza con una mejor distribución de la riqueza y con la participación conjunta entre Estado y sociedad civil, alejándose de las estructuras que le dan origen.

Es así como Monge y Rivera (2005) concluyen que “La política social omite el carácter estructural de la pobreza, por tanto sus acciones no atacan el origen y consecuentemente no permiten la construcción de condiciones sociales suficientes para alcanzar estilos de vida coherentes con su dignidad.” (p. iii). Ante ello, las investigaciones que presentaban una postura más crítica al sistema capitalista, plantean la relevancia de trascender las explicaciones que omitían el carácter histórico, definiendo la existencia de causas estructurales, es decir, entendiendo la pobreza como un resultante histórico del desarrollo del sistema de producción capitalista.

Es así como se fue ampliando la discusión de la pobreza como parte de la complejidad social manifestada en la no satisfacción de las necesidades básicas. En palabras de Hernández et al. (2010),

La pobreza en sus diferentes manifestaciones, así como las concepciones y respuestas hacia ésta, son permeadas y determinadas constantemente por el movimiento de concentración y centralización de capital en sus ondas expansivas y recesivas; en los que se encuentran inmersos sus elementos éticos, político-ideológicos y teóricos.(p.350)

Indudablemente al hacer referencia a lo que se había abarcado en cuanto a la asistencia social se encontraba una vinculación con la pobreza. Se podía concluir entonces la existencia de una explicación de la pobreza como un hecho natural o como un resultante de la mala distribución de la riqueza asociada a la

asistencia como una respuesta benéfica dicha situación o como una alternativa de superación a través de la vía redistributiva; y en contraposición, una concepción de derecho vinculada a la explicación histórica de la pobreza.

1.2.3. Orientación de la asistencia social en el accionar estatal

A la luz de lo discutido sobre la asistencia social, una segunda línea de análisis se enfocaba al papel del Estado en la orientación de los servicios sociales. La mayoría de investigaciones consultadas, tanto las que referían específicamente a la asistencia social¹⁶ como aquellas que abarcan la generalidad de las políticas sociales¹⁷, utilizaron referentes históricos para comprender las acción del Estado en determinados periodos históricos y cómo se operacionalizaba a través de los programas y servicios sociales.

En dichas investigaciones se reconocieron tres grandes periodos históricos en Costa Rica generados por cambios en los patrones de producción a nivel mundial, donde se han entablado distintas configuraciones estatales que impactan en las condiciones de las políticas sociales y por tanto en las expresiones de asistencia social colocadas en las agendas públicas. En ese sentido, también generaron un punto de encuentro entre los actores involucrados en la generación de políticas asistenciales y establecimiento de prioridades en las agendas gubernamentales.

¹⁶Alfaro, Campos, Campos, Villalobos, Hernández y Sánchez (1997); Boza y Monge (2008); Dotta, Meza y Binns (2009); Guerrero y Zúñiga (2008); Oviedo (2009); y Araya (2010).

¹⁷ Abarca et al (1986); Alfaro y Guerrero (2010); Araya, Balladares y Gaucherand (1978); Campos et al (1985); Chaves, Miranda y Golen (2009); Coto, Pacheco, Calvo y Chinchilla (1993); García y Zamora (1982); Jiménez, Pernudi, Santillán y Vargas (1992); López (2005); Molina (2004); y Mondol (2007).

En el siguiente esquema se presentan los periodos históricos en mención (liberal, reformista y neoliberal), junto a sus características y formas de servicio social:

Figura 1. Intervención social del Estado según periodos históricos en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia a partir: Alfaro et al (1997), Campos et al (1985), Romero (1983), Guendell (1986), Martínez et al (2009), Guerrero y Zúñiga (2008), Chaves et al (2009), Oviedo (2009), Jiménez et al (1992) y Chacón (2011).

En el periodo liberal se resaltó el papel protagónico del Estado quien asumió las premisas liberales provenientes de Europa y de la Iglesia Católica en el desarrollo de acciones asistencialistas. Un ejemplo de política asistencial para este periodo lo propusieron Guerrero y Zúñiga (2008), con el surgimiento de la denominada Junta de Caridad (antecedente de lo que actualmente se conoce como la Junta de Protección Social), misma que funcionaba como intermediadora entre la oligarquía y el proletariado.

Por su parte, en el período del denominado Estado Benefactor, las investigaciones indicaban la ampliación de los servicios sociales a partir del cambio del modelo de desarrollo y el papel del Estado en la reactivación económica. La presión de la organización y el hecho de que la tendencia social democrata tomara la direccionalidad del Estado, posibilitaría la ampliación del Estado generando el aumento de los servicios sociales especialmente asociados a educación, salud y empleo, como lo ilustraban las investigaciones respecto a la Ley de Asignaciones Familiares¹⁸ y al nacimiento del Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje¹⁹.

No obstante, se evidenció un mayor énfasis en la coyuntura histórica de la reforma estatal posterior al debilitamiento del Estado de Bienestar y la entrada del neoliberalismo²⁰, aunque no directamente sobre la situación de la asistencia social vinculada a las manifestaciones actuales del deterioro en las condiciones de vida de los sectores oprimidos y de los movimientos sociales emergentes frente tal propuesta de desarrollo²¹. Este fue el caso de estudios como los de López (2005), Mondol (2007), Araya (2010) Boza y Monge (2008) y Chaves et al (2009).

Señalan Guerrero y Zúñiga (2008), que al término de los años setentas, Centroamérica empezó a sufrir los efectos de una crisis estructural, la cual se originó al no cumplirse las promesas que se dijo que traería la modernidad como la justicia social y la libertad política. Por eso expresan que “La injusta distribución

¹⁸ Balladares y Gaucherand (1978)

¹⁹ Martínez, Meneses, Salas y Solano (2009)

²⁰ Desde principios del 2000 hasta la actualidad.

²¹ Existe una relación unívoca entre las políticas económicas y sociales, pues complementan la misma estrategia del sistema capitalista.

del ingreso, el subdesarrollo económico, la pobreza y el militarismo caracterizan la realidad centroamericana en esos años.”(p.119).

Ya en los años ochenta, se habla de una crisis económica y política que se manifiesta en el agotamiento del modelo productivo y el llamado Estado Benefactor, teniendo como consecuencias el aumento de la pobreza, baja en el valor real de los salarios y del sub-empleo así como de la inflación. La estrategia del sistema fue implementar políticas como la disminución de la intervención estatal en la producción de bienes, la reestructuración del Estado y la disminución del gasto público; otros cambios evidenciados en las investigaciones realizadas en este período²², fueron la focalización de las políticas sociales y la reducción de la inversión social.

Frente a la reducción del Estado, Boza y Monge (2008), Coto et al (1993) y Araya et al (1996), destacaron la apertura al surgimiento de organizaciones no gubernamentales acompañado de un discurso de participación ciudadana, que en el fondo busca trasladar funciones a la sociedad civil. Además dentro de esta tendencia neoliberal se denotó una intervención más directa de los organismos internacionales en la colocación de temas y poblaciones prioritarias de abordar²³.

²² Araya (2010), Chacón (2011), Chaves et al (2009), Boza y Monge (2008) y Guerrero y Zúñiga (2008). Estos hallazgos sustentaron la posterior delimitación de la dimensión temporal del objeto de estudio, dado los cambios significativos en la asistencia social posterior a la crisis de los ochenta con el asentamiento del modelo neoliberal.

²³ La investigación aquí se detuvo a debatir la relevancia que adquirieron los organismos internacionales en el establecimiento de políticas sociales para la atención de la pobreza, dentro de una nueva configuración socioeconómica a raíz de la crisis del llamado Estado de Bienestar y con la introducción de las medidas neoliberales. De esta manera se vislumbraba la existencia de algunos hallazgos sobre la influencia de estos organismos en la política nacional pero la falta de un estudio que diera cuenta en Costa Rica de cómo se expresaba su participación en el surgimiento concreto de programas asistenciales.

En menor medida se encontró profundización sobre la participación de actores influyentes como los organismos internacionales²⁴ en la gestación de políticas públicas. En particular, Mondol²⁵ (2007), Mosnier-Thoumas (2011) y Araya et al (1996), plantean como los organismos internacionales de carácter financiero como el BID y la CEPAL, han permeado en las agendas de gobierno, inclusive recomendando el cierre o reestructuración de instituciones y programas sociales así como la privatización de los servicios estatales en general.

Se encontró que estos actores proponen enfoques teóricos que reproducen en sus discursos dirigidos especialmente a los países latinoamericanos, en donde predominan premisas economicistas que afectan al sector social, pues a cambio de la transferencia de recursos, recomiendan prioridades de atención, priorizaciones de presupuesto, cambios institucionales y métodos de selección de la población objetivo asociados a mediciones hegemónicas de la pobreza.

Señala Mondol (2007) al respecto de estos organismos:

Su acompañamiento a través de medidas tanto financieras como técnicas va a influir así mismo en las funciones primordiales del Estado. En el caso costarricense se puede observar una clara participación de la cooperación multilateral en temas de política social y en particular sobre el tema de la pobreza. En el período de 1998 al 2006, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) así como el Banco Internacional de Desarrollo para América Latina (BID), constituyen los

²⁴ Principalmente Mondol (2007) y Araya et al (1996).

²⁵ El investigador utilizó el método de Jean Remy que se enfoca en la estructura del discurso, interpretando códigos de espacio, tiempo y calificación (por ejemplo recursos religiosos o políticos) para descubrir significaciones simbólicas sobre determinada problemática social

principales referentes supranacionales de cooperación quienes participan directamente en la programación, ejecución y evaluación de la política social costarricense.(p. iv)

Este estudio señala como este tipo de organismos determinan un área geopolítica donde ejercen incidencia económica y política, afianzando que dichos países asuman ciertas políticas y programas que favorecen a sus intereses²⁶. Así como en los años 50 la CEPAL y la USAID habían propulsado la sustitución de importaciones, en los últimos años estaban fomentando reformas de “modernización” que se concretaron en la reestructuración de instituciones de los sectores de educación, justicia y salud principalmente.

Agrega Mondol (2007) que tal influencia también se visualizaba en los servicios sociales con el financiamiento proyectos exclusivos para la atención de la pobreza que se han articulado con las propuestas de los planes nacionales de desarrollo. El medio primordial por el cual funcionan estos agentes internacionales es el préstamo de montos significativos, lo cual podría explicar que se tenga que asumir determinada orientación en los programas que se financia con ellos.

En general las investigaciones coincidían en que la perspectiva de desarrollo en las que se basan los gobiernos, determinan el rumbo de las políticas sociales. Si bien en los discursos gubernamentales se visualizan áreas prioritarias que son denominador común, cada administración hacía énfasis en ciertos elementos que responden a las condiciones económicas nacionales e internacionales.

²⁶ Aunque se hace la salvedad del margen de autonomía estatal que obtiene al ser un espacio de lucha y no un mero instrumento

De estas tendencias históricas se explicaban el nacimiento de los programas o proyectos de corte social así como sus características: fundamentos, objetivos, poblaciones meta, entre otras²⁷. Es así como ya se iba esclareciendo como la orientación de la asistencia social en las agendas de gobierno corresponde a la conjunción de elementos económicos, políticos e ideológicos, de manera que van surgiendo en escena o adquiriendo mayor relevancia nuevos actores en la gestión de las políticas públicas y estas a su vez adquieren nuevas características como lo es en la actualidad la focalización y la condicionalidad de los servicios sociales.

1.2.4. La asistencia social entre pugnas sociales e idearios sociales.

Un tercer grupo de aportes que se generó al quedar en evidencia que existían posiciones encontradas respecto a la definición de la asistencia social y la pobreza así como en la acción estatal según las condiciones históricas del país, se enfocó al papel del conflicto social en la gestación de políticas públicas y en particular las de carácter asistencial. Esto incitaba a indagar en los estudios que se relacionaban con la agenda pública, pues pese a la existencia de diversos conflictos, solo algunos adquirirían tal relevancia pública que los constituía en objeto de atención gubernamental.

²⁷ En el anexo 1 se ofrece un cuadro donde se detallan las tendencias de las políticas sociales asistenciales según las investigaciones recuperadas en el Estado del Arte, identificadas en los estudios enfocados a instituciones o programas concretos. El mismo contiene el programa o institución, las condiciones históricas en las cuales se ubicaron, objetivos así como la población objetivo y se brindan algunas conclusiones de los y las investigadoras.

Abarca et al (1986)²⁸, explican como en los planes nacionales de desarrollo y discursos presidenciales utilizados para su estudio, existía una reiterada preocupación por la salud, la vivienda, la educación y en general “la lucha contra la pobreza”. Exponen como determinados temas de mayor interés para ciertos grupos, son utilizados para captar votos en campañas políticas, manifestando el apoyo a ciertos grupos y sus necesidades, pero que estando en el poder gubernamental no llegan a concretarse tales promesas²⁹.

Ello explica la falta de continuidad de las políticas y las visiones inmediatistas, donde si bien se trabajan temas relevantes que llegan a la agenda pública, no necesariamente llegan a desarrollarse satisfactoriamente por cuestiones de presupuestos, sostenibilidad, entre otros. En tanto, otros temas no alcanzan tan siquiera un abordaje público

En ese sentido, algunos estudios aportaron líneas de análisis sobre los elementos ideológicos que coadyuvan las propuestas de desarrollo en cada período gubernamental. Zamora (2000) así como Mena y Soto (1997), se concentraron en el análisis de los discursos de Figueres Olsen en su período de gobierno (1994-1998), concluyendo que sus discursos y tácticas empleadas, funcionaron como fuertes medios de transmisión ideológica, inclusive como instrumentos de dominación.

²⁸ Utilizaron un análisis de frecuencias, es decir, contabilizaron la aparición de ciertas categorías en discursos y planes nacionales de desarrollo.

²⁹ Acuña (2009) define el clientelismo político como “un sistema informal de intercambio de favores entre interesados por el acceso a ciertos beneficios públicos que se utilizan para el interés privado” (p.27). Explica además que generalmente refiere a una persona que va a posicionarse en un puesto de toma de decisiones (político, funcionario público u otro) que ofrece bienes tangibles o intangibles a un ciudadano a cambio de apoyo político.

Por su parte, Naranjo (2002) y Brenes (2011), recuperando los discursos de Oscar Arias, encontraron que durante su primera campaña electoral y su primer mandato, acudió al discurso de la paz, favoreciendo los intereses de los grupos feministas y concretándose en legislación. Durante su segunda administración, enfatizó en el lenguaje político como expresión de poder utilizado por Oscar Arias para obtener acompañamiento en la firma del DR-CAFTA (Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos).

La campaña de Laura Chinchilla también había sido analizada, señalando Esquivel (2012), la utilización que se le dio a la categoría género en sus discursos para generar un mayor apoyo. De manera que estas investigaciones permiten visualizar como estos discursos han facilitado a la función ideológica de la acción estatal y en particular de la política social³⁰.

Las discusiones a nivel ideológico que se encontraron tenían asidero en la cotidianidad de las relaciones sociales, sin embargo, pocas investigaciones habían profundizado en el protagonismo de los movimientos o luchas sociales. Un ejemplo de ello, fueron Alfaro y Guerrero (2010), quienes sostienen que las políticas sociales y económicas son expresión de pugnas entre los diversos sectores de la sociedad, es decir que “las relaciones cotidianas entre sociedad y

³⁰ Cabe rescatar la identificación de otros actores que coadyuvan estos procesos, tal como lo señala Sáenz (1999), quien coloca a los medios de comunicación como instituciones sociales en debate por coadyuvar la transmisión de determinados mensajes que pueden influir en la percepción de las personas acerca de sus condiciones de vida y por ende en su agenda de prioridades a demandas hacia el gobierno. Para ello empleó el análisis de noticias, identificando palabras claves o su pertenencia con el tema de la investigación y se retomaron medios de mayor relevancia dada su influencia política y/o amplia audiencia, como el Periódico La Nación.

Estado toman la apariencia de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores" (p.91).

Ante ello, señalan que la efervescencia social ante el deterioro en las condiciones de vida así como luchas reivindicatorias, es parte del movimiento que aportan a la construcción de la agenda pública. Esto dejó a la luz una perspectiva crítica de la lucha social que hasta el momento no se captaba con claridad, trayendo nuevamente a la discusión que la asistencia social presenta un carácter contradictorio que no se puede reducir su comprensión a un mero instrumento a favor de la clase dominante, pues se estaría obviando el aspecto histórico de lucha y conquista.

Si bien estas pugnas sociales tienen un carácter estructural en términos de la forma de organización de las relaciones de producción y reproducción social, algunos de los estudios identificaron luchas de naturaleza reivindicativa organizadas por grupos específicos y que se asocian condiciones como género³¹, discapacidad, edad, ubicación geográfica³² y etnia³³. En particular, Molina (2004), proponía a la familia como un actor político, considerando que el proceso de

³¹ Naranjo (2002), analiza el impacto en la acción estatal, como producto de las luchas reivindicatorias por los derechos de las mujeres presentados como lo es el caso en Costa Rica de la Ley de Promoción de Igualdad Social para la Mujer (1990-1996), los Hogares Comunitarios (1991-1994) y el Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (1994-1998).

³² Dinarte (2006), presentaba las municipalidades como promotoras del desarrollo local señalando que el proceso de descentralización ha generado que mayor cercanía a las demandas particulares de los/as vecinos/as. Pero los gobiernos locales no escapan de las críticas, pues existen también develaron percepciones de ineficiencia, burocratización y corrupción, alejándose entonces de los intereses de los/as munícipes.

³³ Salazar (2008) y Calvo y López (2009), si bien no estudian movimientos específicos de reivindicación de los derechos indígenas, si presentan una disconformidad de esta población respecto a la atención brindada por el Estado, especialmente por la dificultad al acceso a servicios y porque sus acciones no son contextualizadas a sus especificidad cultural.

globalización ha impactado en su configuración trayendo secuelas en sus condiciones materiales y por ende emocionales.

Estas investigaciones conllevaban a un análisis de la gobernabilidad, en un contexto de desencanto de la democracia representativa, planteando como reto una vida política alejada del clientelismo político y la ineficiencia. Además, concluían que sin participación ciudadana en la definición de prioridades y estrategias no se pueden realizar gestiones efectivas.

Estas reflexiones develaron que la asistencia social se torna un interés en conflicto y figura como reflejo de las contradicciones del capitalismo, en tanto es captada por la clase hegemónica a favor de sus intereses pero que es en esencia la concreción de demandas de los sectores oprimidos. Dicha pugna social se evidencia en la persistencia en la agenda pública acciones ejecutadas desde las instituciones en forma de prácticas asistenciales aún entre los recortes del gasto público y la focalización promovida promovidos por el oleaje neoliberal.

Lo anterior también reflejaba que no se había profundizado en cómo dentro de las condiciones históricas particulares de un contexto se llegan a colocar temas prioritarios para los servicios asistenciales según los intereses gubernamentales, inclusive solo la investigación de Naranjo (2002), hacía referencia específica al concepto de agenda pública. Pese a ello, las demás aportaron de forma indirecta al tema en tanto pusieron en discusión las condiciones históricas, relaciones de poder y participación de los diversos actores sociales, que influyen en la atención que el Estado brinda a la población desde los servicios sociales.

1.3. Hacia la definición de un nuevo objeto de investigación

A la luz de las líneas de análisis encontradas en el Estado del Arte, se evidenció un énfasis investigativo en el análisis en el nivel de ejecución de los programas sociales desde instituciones concretas, poblaciones específicas y enfocadas hacia la atención de las manifestaciones de desigualdad. Ante ello advierte Barahona (2007):

Los mismos diagnósticos corren el riesgo de caer en la rutina, al subrayar, reiteradamente, como problemas centrales de los programas sociales el desgaste de la institucionalidad que les da soporte, la falta de coordinación entre las instituciones del sector social, las dificultades para impulsar acciones descentralizadas y la escasa participación social en programas y proyectos. Lo reiterado del diagnóstico trasluce la acumulación en el tiempo de los problemas, con la agravante de que tal acumulación dificulta la remoción de obstáculos. (p.57)

En general se había hecho alusión la relación existente entre las condiciones históricas y la orientación de las políticas públicas pero escasamente en referencia específica a la asistencia social. Algunos elementos teóricos e ideológicos eran necesarios de profundizar, debido a que las investigaciones apuntaban a una naturalización de las explicaciones hegemónicas sobre las categorías de asistencia social y pobreza pero hasta el momento no habían profundizado en los enfoques teóricos que las sustentaban y en la reproducción de estos planteamientos en los discursos que les legitimaban a nivel ideológico.

Faltaba entonces producción específica desde el ámbito académico respecto a la asistencia social y sus características dentro del contexto costarricense con el asentamiento de medidas neoliberales. A su vez, se evidenciaba la necesidad de profundizar en la existencia de discursos que coadyuvan la reproducción de los rasgos que caracterizan la asistencia social actualmente como la focalización y la participación social, así como la generación de una sensación de búsqueda de bienestar por parte del Estado ligado a cuestiones como el clientelismo político.

Fue así como se determinó que el objeto de estudio debía incorporar los entramados socio-históricos y juegos de poder que inciden en la definición de las prioridades en la agenda pública costarricense y por tanto en la formulación de programas asistenciales dentro de los últimos períodos gubernamentales. La relevancia de los años más recientes para estudiar se justificó en los hallazgos que arrojaban el auge de gobiernos neoliberales posterior a la década de los ochenta donde se inició la implementación de los programas de ajuste estructural y una visible vinculación de la gestión pública en el favorecimiento de una economía globalizada.

Ligados a esos cambios para enfrentar la crisis se logró evidenciar la participación los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial en la orientación de los programas sociales, aunque se carecía de un análisis respecto a cómo los discursos y propuestas de desarrollo provenientes de estos organismos se traducen en los programas de corte asistencial en los más recientes períodos gubernamentales.

Pese a que históricamente la asistencia social ha sido un tema controversial en tanto entran en escena luchas de los sectores empobrecidos y discursos de los partidos políticos para generar cierta sensación de preocupación por dichos sectores, adquiría mayor relevancia en un contexto donde se habla de ingobernabilidad y de crisis de la democracia representativa. Por ende, en esta investigación más que seguirse preguntando cuáles son las inconsistencias que se vislumbran en lo inmediato en los programas sociales, se enfocó en el movimiento histórico que configura la asistencia social en la agenda pública, es decir, en las condiciones históricas, grupos sociales, organizaciones e intereses que permearon en la definición de temas, poblaciones y ejes de la acción gubernamental.

Es así como no solo interesó cómo se conformó la asistencia social en la agenda pública y cuáles actores participaron, sino también a qué propuesta ideológica responden tales intereses. Si bien se había avanzado en la discusión sobre ciertos discursos y enfoques teóricos que permean en la política social en los años recientes, faltaba aún profundizar en las condiciones particulares de Costa Rica, entendiendo que los servicios sociales forman parte de una propuesta de desarrollo en las cuales tienen mayor cuota de poder los grupos hegemónicos, pero la cual también se ve sometida a la pugna de los sectores oprimidos.

Se definió entonces como problema de investigación:

¿Cuál es el entramado histórico, político e ideológico que medió en la configuración de la asistencia social dentro de la agenda pública costarricense en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014)?

El período en el que se delimitó la investigación enmarcó en la administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda, pues como ya se indicó, son reconocidas por ser parte del apogeo neoliberal³⁴ en el país, que ha provocado un fuerte deterioro de los sectores empobrecidos; especialmente en lo que refiere a la desregulación de los derechos sociales, lo cual ha generado un descontento generalizado hacia las autoridades político partidarias. Ese deterioro se evidencia con datos expuestos en el Estado de la Nación de los años enmarcados en dichas administraciones.

En el XIII Informe (2007), se dice que “La incidencia de la pobreza sigue estancada desde 1994; el porcentaje de hogares pobres en el 2006 fue de 20,2%.” (p.81); al año siguiente se publica: “Vulnerabilidad de los hogares a la pobreza no se reduce: afecta al 13,1% y fue el tercero más alto, desde el año 2000” (Estado de la Nación, 2008, p. 85). Para el 2010, el informe indica que la incidencia de la pobreza se incrementó por tercer año consecutivo (Estado de la Nación; 2011).

Para el 2012, el XVIII Informe sobre el Estado de la Nación, dio a conocer que más de un millón de personas en nuestro país se encuentran en condición de pobreza, alrededor de un 13% más de la población se encuentra en condición de vulnerabilidad, existe un 7,7% de desempleo, aumenta el empleo informal, cae la inversión social y se presenta un deterioro paulatino del sistema político. A su vez, se han intensificado las luchas por reivindicar derechos de diversas poblaciones con características particulares como mujeres, personas con

³⁴ Esquivel (2002) lo caracteriza por la “mundialización de la economía, incremento de la pobreza, individualismo, desempleo, monopolio intensificado del capital, modificaciones a la contratación de la mano de obra, la desmaterialización del dinero, conflictos armados, xenofobia y crisis ambiental” (p.270).

discapacidad, indígenas, entre otros, que han aportado a ubicar la diversidad como un eje transversal de las políticas sociales o si por el contrario, pero cabe analizar si ello más bien se ha retomado con otros intereses para favorecer una fragmentación de nuestra realidad social.

La política social sigue siendo un medio por el cual las figuras político-partidarias buscan adeptos a través de promesas que, supuestamente mediante programas sociales van a generar movilidad social y así mejorar la calidad de vida de quienes forman parte de la nación. Problematizar la asistencia en el contexto reciente se tornaba necesario ante la convergencia de distintas corrientes ideológicas y por ende, distintos proyectos de sociedad.

Esta argumentación es consecuente con el objeto de estudio definido para la investigación: **La asistencia social en la agenda pública como expresión de las condiciones socio-históricas, políticas e ideológicas en el contexto de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014).**

Tal objeto se comprende en el marco del desarrollo histórico y a su vez contempla la orientación que se le brinda a la asistencia social como expresión de la política social, a partir del énfasis de una administración gubernamental. Ello aporta mayor significado, puesto que genera una panorámica de dónde está el país y perspectivas de desarrollo a futuro, pero no como un análisis meramente endógeno sino bajo explicaciones estructurales que mueven la configuración mundial.

Es por lo anterior que la orientación neoliberal en la que se enmarca el objeto-problema, constituyó un pilar fundamental de la investigación. Destacan Hinkelammert y Mora (2001), que nuestra organización social en el marco actual, es incentivada por la teoría neoclásica donde se magnifica al mercado, por lo que - metafóricamente- figura como motor de la sociedad y no la lucha de clases y la división social del trabajo.

Esta ideología liberal reproduce una racionalidad instrumental basada en los valores de la competitividad y la eficiencia, todo desde una perspectiva individualista. Esta racionalidad tiene un impacto en la asistencia social porque va de la mano con un discurso de desarrollo de capacidades y oportunidades³⁵ que brinda el mismo mercado, presentándose como los medios para la “superación”, invisibilizando las estructuras de la cual es resultante la pobreza.

Otras premisas liberales también coadyuvan dicha racionalidad, como lo es la conceptualización de democracia con la premisa de que todas las personas son iguales –aunque ello solo sea en el aspecto jurídico-. Pero es una democracia representativa bastante deteriorada y vulnerable a la crítica, razón de más para justificar la centralidad de la investigación en las condiciones históricas en la que se enmarca hoy la asistencia social:

³⁵ Propuesta de Amartya Sen (2000), reproducida por los organismos internacionales que tienen injerencia política en el país, como el caso de las Naciones Unidas con los Objetivos del Milenio y los planteamientos del Banco Mundial para los préstamos otorgados al país. Al respecto Alfaro et al (1997) plantean que “el otorgamiento de préstamos condicionados ha redefinido los ejes de acción estatal, en donde el bienestar social ha pasado a un segundo plano, ocupando su puesto la modernización, la privatización, la promoción de exportaciones, el avance tecnológico, entre otros.” (p.38).”

La crisis del Estado Social en Costa Rica, caracterizada fundamentalmente por una creciente deuda interna y en consecuencia una drástica reducción en la asignación de recursos al sector social, así como una pérdida de legitimidad en las masas; plantea al Estado y a su clase política la necesidad de encontrar entre otras, formas de racionalización del gasto y de dar respuesta a los crecientes problemas sociales, resultado de la aplicación de los programas de ajuste estructural. (p.110).

Estos insumos generaron un debate para resignificar la asistencia social desde su dimensión política, posicionarla como derecho de los sectores populares frente a una conceptualización errada que la ha hecho objeto de rechazo inclusive mediatizada por los sectores hegemónicos para sus intereses. La coyuntura histórica actual conlleva a una reflexión sobre una asistencia social vulnerabilizada ante la focalización y la privatización y por ello del camino que está tomando la asistencia social dentro de la tendencia neoliberal.

1.4. Develando los elementos constitutivos

El objeto es definido por Lessa (2000), como la síntesis de múltiples determinaciones y que al igual que el sujeto son históricos, por lo que recuerda el planteamiento de Marx sobre la relación entre subjetividad y objeto. Previo al conocimiento de los elementos simples, la totalidad social es ya existente y por ello las concepciones de mundo, conocimientos y valores por parte de la investigadora influyen en el proceso gnoseológico.

Junto a las premisas de un “abordaje genético” y la perspectiva de totalidad, se propone un movimiento de “ida y vuelta”. El objeto es algo distinto a lo que ya se conoce pero necesario de relacionarlo con ello, iniciando por una descomposición analítica y abstracta del objeto; “la conquista de cada “elemento simple” permite no apenas un nuevo cuestionamiento, ahora más rico, profundo, “mediado”, de los otros “elementos simples” ya obtenidos, como incluso posibilita poner nuevas cuestiones y orientarlas en un sentido más preciso que las antiguas” (p. 214).

Es apenas un conocimiento inmediato donde no se visualizan mediaciones, pero el dato debe ser luego concebido en la totalidad de manera que conforme se dé una mayor aproximación al objeto, se hace más posible trascender la apariencia y reconocer su esencia. Es ese el movimiento el que va dando indicios del procedimiento a seguir, aun cuando se hayan hecho previsiones, dando un “salto cualitativo” donde se articulan los elementos constitutivos y conformando un todo.

Con la problematización de la realidad que se había logrado al momento se establecieron los objetivos que se constituyeron como el hilo conductor para dar cuenta del análisis de los elementos constitutivos del objeto. Los objetivos establecidos fueron:

Objetivo General:

- Recuperar las condiciones históricas, políticas e ideológicas que configuraron la asistencia social en la agenda pública en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda

(2011-2014), para la identificación de sus fundamentos e incidencia en la formulación de la política social y programas sociales desarrollados.

Objetivos Específicos:

- Analizar las pugnas sociales que orientaron la conformación de la asistencia social en la agenda pública a partir de las transformaciones sociales que caracterizaron las administraciones Arias Sánchez (II) y Chinchilla Miranda.
- Develar los planteamientos ideológicos subyacentes (enfoques teóricos y discursos) en la asistencia social propuestos en la agenda pública durante los períodos gubernamentales 2006-2010 y 2011-2014.
- Determinar las expresiones de las propuestas ideológicas sobre la asistencia social en la formulación de programas en las administraciones estudiadas, a través del análisis de dos programas sociales: Avancemos y Manos a la Obra (IMAS).

Previamente uno los insumos recuperados en el Estado del Arte, era Informe de la Contraloría General de la República No. DFOE-SO-30-2006, donde se identificaba para el año 2005 un Sector de Asistencia y Promoción Social³⁶

³⁶ Textualmente lo definen como “conjunto de programas sociales de carácter selectivo, que son aquellos dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad, las personas en condición de pobreza o riesgo social como los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, los indígenas, los inmigrantes, las personas con alguna discapacidad y los indigentes.” (CGR, 2007, p.2)

compuesto por 22 instituciones y 46 programas donde destacan las instituciones con mayor inversión de recursos el BANHVI, la CCSS, el MEP y el IMAS.

El informe en mención señalaba entonces un sector disperso sin integración de una política social conjunta, sin embargo en el acercamiento a las fuentes de información se evidenció la relevancia del análisis de los programas del IMAS pues figuraba como la máxima representante de programas asistenciales de atención a la pobreza dentro del período de estudio. Más aún fue necesario indagar los Planes Nacionales de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón (2006-2010) y María Teresa Obregón Zamora (2011-2014), pues estos se constituyen como la propuesta formal de agenda pública de los gobiernos de turno.

Se encontró dentro de las propuestas de desarrollo para el país en dichos períodos gubernamentales un interés por la población joven y una priorización de la capacitación y la empleabilidad. Fue así como de la oferta programática del IMAS se definieron Avancemos y Manos a la Obra como las unidades de análisis desde las cuáles se lograron estudiar las propuesta de asistencia social para el país en relación a las condiciones de vida de la poblaciones que en el contexto neoliberal se asocian al desempleo y la insatisfacción de necesidades básicas.

Según el DFOE-SOC-19-2009 (CGR, 2009), entre las 10 acciones estratégicas planteadas para el Sector Social y Lucha contra la Pobreza por parte de la Administración Arias Sánchez (II), era la transferencia condicionada Avancemos, con el objetivo de “promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes de familias en condición de pobreza, proporcionar un ingreso adicional a sus familias y contribuir en la disminución de la

deserción y repitencia estudiantil en la educación secundaria” (p.9). Por su parte, Manos a la Obra, figuraba como otra transferencia monetaria condicionada creada mediante un decreto ejecutivo realizado por la administración Chinchilla Miranda, para apoyar a las personas desempleadas temporalmente recibiendo un subsidio para suplir sus necesidades básicas a cambio de trabajo comunal.

Las primeras tareas emprendidas se focalizaron en retomar las singularidades de los programas seleccionados para la investigación, sus características primarias: finalidades, poblaciones, contexto institucional, normativa, entre otros. Se logró un primer acercamiento descriptivo a Avancemos y Manos a la Obra, develando sus elementos simples de interés principalmente las acepciones encontradas sobre la asistencia social y su ligamen con la propuesta de desarrollo de los gobiernos Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 20011-2014.

Se encontró que ambos programas se constituyen como transferencias monetarias condicionadas logrando evidenciar conexiones con los discursos y planteamientos de “ruptura con el asistencialismo” y “combate a la pobreza” por la vía de la movilidad social (educación y capacitación). La asistencia social se encontró inmersa en una propuesta de desarrollo que tiene como pilares la competitividad y al empleabilidad, mismos que son promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL.

Esto conllevó a una búsqueda y análisis más exhaustivo de las agendas gubernamentales en las cuales se incorporaban ambos programas y a su vez recuperando categorías que daban luces de su asociación con planteamientos

internacionales sobre la política social como condicionalidad, focalización y empleabilidad. La recurrencia de las categorías capacidades y oportunidades visibilizaron los planteamientos de Amartya Sen desde los cuales se sustentan las propuestas de la CEPAL y el Banco Mundial.

Tal como le señala Lessa (2000), al iniciar la investigación no se puede tener una certeza a priori de los procedimientos a llevar a cabo. De tal modo que el proceso expuesto de acercamiento al objeto fue determinando las actividades e instrumentos para recolección y análisis de la información:

- **Consulta a fuentes secundarias y documentos oficiales (institucionales, nacionales, internacionales): revisión documental y análisis discursivo.**

Para lograr una síntesis de los principales argumentos sobre la asistencia social y construir una categorización de los discursos, enfoques teóricos y propuestas para los países latinoamericanos entre los que se encuentra Costa Rica, la investigación requirió la identificación de documentos oficiales de la CEPAL y el BM ubicados en el período de estudio 2006-2014³⁷. También se recuperaron documentos oficiales de la OIT y del FMI para la obtención de datos sobre las condiciones laborales a nivel nacional e internacional.

También se tomaron en consideración documentos oficiales del partido Liberación Nacional, los programas de gobierno de las administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014 así como sus respectivos planes de desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón y María Teresa Obregón

³⁷ En su mayoría se encontraron disponibles digitalmente en sus sitios oficiales en internet.

Zamora. Sumado a ello, se estudiaron algunos de los discursos relevantes emitidos por los gobernantes mencionados, particularizando en los argumentos asociados a la política social.

Para obtener información específica respecto a los programas Avancemos y Manos a la Obra y a datos generales sobre la población objetivo, prioridades institucionales, concepciones de asistencia social y pobreza, entre otros, se consultaron los planes operativos del IMAS del 2007 al 2014, así como al Plan Estratégico Institucional 2007-2011. Asimismo fue necesaria la incorporación de los decretos de creación (reformas y reglamentos) de Avancemos y Manos la Obra: Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH y decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS.

Lo anterior permitió ese proceso analítico sobre los elementos simples en torno a la configuración de la asistencia social en la agenda pública costarricense durante el período de estudio. Pero para lograr su articulación con la universalidad, se incluyó una revisión y análisis de textos que dieron luces acerca de las condiciones socio-económicas de la población, la tendencia de las relaciones económicas, el papel estatal y otros elementos que permitieron caracterizar el contexto nacional e internacional en el que se inscribe el debate sobre la asistencia social, enfatizando en las transformaciones del denominado mundo del trabajo y las pugnas sociales.

Con el reconocimiento de enfoques teóricos como el de oportunidades y capacidades de Amartya Sen, el protección social de la CEPAL y el de competitividad del Banco Mundial, y discursos de “ruptura con el asistencialismo”

y “combate a la pobreza” en ambas administraciones liberacionistas expresados en los programas Avancemos y Manos a la Obra, se generó un contraste entre las condiciones históricas, planteamientos ideológicos, enfoques teóricos, categorías discursivas y los actores sociales en el marco del contexto nacional e internacional estudiado.

- **Consulta a fuentes primarias:**

Se consideró pertinente obtener la perspectiva de quienes ejecutan en la cotidianidad ambos programas y que por tanto tienen a su cargo la responsabilidad de incorporar a las familias dentro de los procesos asociados a las transferencias monetarias condicionadas. Se seleccionaron cuatro profesionales de un Área de Desarrollo Social del IMAS, en actual vinculación con los programas (inclusive desde su surgimiento) y con alrededor de 10 años de experiencia institucional³⁸:

- ❖ Licda. Ana Sánchez Chavarría, Coordinadora Unidad Local de Desarrollo Social Sarapiquí. Instituto Mixto de Ayuda Social. Programa Manos a la Obra.
- ❖ Licda. Rosario Vega Ramírez, Unidad de Planificación y Evaluación Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social Programa Manos a la Obra.

³⁸ Dos de las profesionales consultadas son trabajadoras sociales y ocupan puestos de coordinación, una es planificadora y la otra politóloga, aunque las cuatro se han desenvuelto como profesionales ejecutoras o profesionales en Desarrollo Social según la categorización laboral del IMAS.

- ❖ Máster Tatiana Chaves Chamorro, Coordinadora Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social Programa Avancemos.
- ❖ Licda. Kathia Arroyo Vargas, Profesional Ejecutora. Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social Programa Avancemos.

Ellas ofrecieron sus observaciones respecto a cuestionamientos sobre las finalidades de los programas, las condiciones económicas, políticas y sociales que conllevaron a su creación, su inclusión en las agendas de gobierno, la condicionalidad y la vinculación de los mismos a la atención de la pobreza especialmente a través del empleo y la educación. Entre los elementos más destacados de sus aportes fueron vinculación que realizaron las profesionales de la realidad nacional con el surgimiento de los programas, es decir, el incremento de la deserción en secundaria incentivado por la situación socioeconómica de las familias y la dificultad de suplir las necesidades básicas a causa del desempleo.

Además, aportaron una perspectiva que permitió incentivar el debate sobre las transferencias monetarias condicionadas. Desde su criterio, visualizan este tipo de programas como positivos en tanto la educación y la capacitación son consideradas herramientas para superar la pobreza; y a su vez los compromisos que asumen las familias tienen un carácter promocional que rompen con el asistencialismo.

Los conocimientos previos plasmados tanto en el Estado del Arte como en los fundamentos teóricos de la investigación aunados a los hallazgos obtenidos de

las fuentes primarias y secundarias fueron revelando la influencia de las tendencias más recientes de las políticas sociales promovidas por los organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL y expresadas en la planificación nacional. De manera que la profundización de sus planteamientos en el período de estudio con los hallazgos de los programas a nivel nacional, presentaron nexos relevantes que permitieron posteriores conclusiones en torno a su influencia en la conformación de políticas públicas en los países latinoamericanos y a la finalidad de los programas asistenciales.

1.5. La asistencia social explicada dentro de la totalidad social.

Al contrastar los hallazgos sobre los enfoques teóricos sobre la asistencia social propuestos por los organismos internacionales y expresos en los programas Avancemos y Manos a la Obra, se logró entablar una explicación de cómo los cambios en los patrones productivos y en las relaciones laborales inciden en las condiciones de vida de la población y por ende en la gestión estatal, en este caso particular ante un contexto de competitividad económica y flexibilidad laboral.

Se generó una interlocución de categorías enmarcada en los fundamentos del materialismo histórico en los que se sostuvo la investigación. Teniendo como base la organización social del trabajo, explicada básicamente por Antunes (2001) y Mézáros (2005), fue posible explicar los cambios en las relaciones sociales de producción y reproducción dentro de la fase actual del capitalismo y cómo ello ha influido en la manera de satisfacer las necesidades básicas de la población.

De esta manera se develó el sentido histórico de la asistencia social como parte del conflicto social, pues aunque las personas venden su fuerza de trabajo no logran satisfacer sus necesidades básicas. Esto también conllevó a retomar las premisas acerca de cómo el capitalismo permea en las instituciones y prácticas sociales, así como en el papel del estado.

Sobre esto se recuperó la relevancia de las agrupaciones políticas que se encuentran a cargo de la conducción del Estado a través de la figura de los gobiernos. De manera que la política social tiene una dimensión política, siendo expresión de los intereses de los grupos hegemónicos pero también de las demandas de los sectores populares.

A continuación se presenta una representación gráfica del análisis realizado a partir la interlocución de categorías y relaciones alcanzada:

Figura 2. Análisis a partir de la interlocución de categorías durante el proceso investigativo.



Para trascender la inmediatez de los análisis se retornó entonces a las condiciones históricas en las cuales se circunscribió el estudio, de manera que se recuperaron elementos de la universalidad, particularmente aquellos que explican la configuración actual de las relaciones de producción y reproducción social; en ese camino de vuelta se reconoce ya el objeto en la totalidad social, ubicado en un mundo de determinaciones y relaciones. Pero este paso del todo caótico al universal concreto explicado por Lessa (2000), requiere de un ejercicio analítico dentro de un proceso dialéctico donde se conecta la singularidad de los elementos simples con la universalidad, es decir, con la totalidad donde se desarrollan las relaciones sociales.

Finalmente se logró concluir que las características actuales de la asistencia social en el país como lo son las transferencias condicionadas y la focalización promovidas por la CEPAL y el Banco Mundial, se encuentran en consonancia con la tendencia neoliberal de transnacionalización económica, libre mercado y el desarrollo de ventajas competitivas para la atracción de inversión extranjera. Es así como el énfasis en la educación, la capacitación y la empleabilidad (asociado al enfoque de capacidades y oportunidades de Amartya Sen) constituyeron las prioridades de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014); expresado esto la creación de Avancemos y Manos a la Obra.

Capítulo 2. Asistencia social como derecho de los sectores empobrecidos reivindicado en la agenda pública.

En este capítulo se brinda un acercamiento teórico a los elementos constitutivos del objeto de estudio. A partir de la comprensión del trabajo como categoría ontológica, se enmarca el análisis de las repercusiones de la configuración de las relaciones sociales en la cotidianidad de los sujetos, siendo la asistencia social una vía para la reproducción de sus condiciones materiales de vida.

2.1. La asistencia social ante la insatisfacción de necesidades básicas.

Los seres humanos requerimos satisfacer nuestras necesidades básicas³⁹ para continuar nuestra existencia, situación que nos mueve a transformar la naturaleza a través del desarrollo de nuestras actividades. Lo que nos diferencia de otros seres vivos es que en nuestra sociedad “actúan hombres dotados de conciencia y de voluntad, que se plantean fines” (Sánchez y Roces, 1965, p.336).

El trabajo es entonces una necesidad vital de los seres humanos y no un simple medio de vida, acompañado del lenguaje, la cooperación y la conciencia. Según Engels (1876), el ser humano a través del trabajo va transformando su

³⁹ La comprensión sobre las necesidades básicas se ha desarrollado desde diversos planteamientos. Una explicación muy legitimada a nivel mundial es la de Max-Neef (1991), quien las conceptualiza dentro de dos grandes categorías: existenciales (ser, tener, hacer y estar) y las axiológicas (subsistema, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). Nos obstante, esta investigación encuentra mayor adscripción al planteamiento de Pereira (2001), quien retomando a Doyal y Goug, argumenta que las necesidades no son meramente biológicas o económicas, sino que son sociales en tanto nacen y se satisfacen en la interacción social; asimismo contempla solo dos necesidades básicas: salud (enfoque integral) y autonomía (capacidad para elegir objetivos y creencias y ponerlos en práctica sin opresión).

conocimiento y su forma de desarrollar medios o instrumentos para facilitar la producción, lo cual constituye la diferencia elemental con el resto de animales.

También Lukács (2003), señala que el trabajo presupone el conocimiento de los fines y los medios (posición teleológica); considerando la existencia de un trabajo original donde se da plena libertad y elección de posibilidades para la respuesta a las necesidades materiales. Pero existe una lógica subyacente en la forma en que se organiza la sociedad, que influye en nuestra posibilidad de satisfacer aquellos elementos imprescindibles para nuestro desarrollo según la posición dentro de la estratificación social.

Con el asentamiento del sistema de producción capitalista, al trabajo se le asigna cualidad de alienado, donde su finalidad ya no es la satisfacción de estas necesidades primarias de las personas para sí mismas; se presenta más bien una relación de subordinación de unos seres a otros, donde estos últimos se ven desprovistos de su autonomía. El trabajo se convierte en mercancía, de manera que “los otros” se vean obligados a vender su fuerza de trabajo a cambio de dinero para poder abastecerse a sí mismos y a sus familias, al menos las necesidades más inmediatas como el abrigo, el techo y la alimentación⁴⁰.

La asistencia social se coloca entonces como una alternativa para aquellos que no pueden suplir sus necesidades a través del trabajo, ya que son

⁴⁰ Esta contradicción expresa que el trabajo socialmente producido frente a la apropiación privada de la riqueza evidencia ya una polarización de la sociedad, es decir, generando lo que llama Marx (1999) clases sociales (quien posee los medios de producción, entendida como burguesía, y quien vende su fuerza de trabajo para recibir una retribución que no es equivalente al esfuerzo realizado).

desprovistos de los medios de producción y obligados a la venta de su fuerza de trabajo bajo condiciones de explotación. Al respecto,

La riqueza social existente, fruto del trabajo humano, es redistribuida entre los diversos grupos sociales bajo la forma de distintos rendimientos; el salario de las clases trabajadoras, la renta de aquellos que detentan la propiedad de la tierra, el lucro en las distintas modalidades (industria, comercial) y los Intereses de aquellos que detentan el capital. Parte de la riqueza socialmente generada es canalizada por el Estado, principalmente bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por toda la población. Así, parte del valor creado por las clases trabajadoras y apropiada por el Estado y las clases dominantes es redistribuida a la población bajo la forma de servicios, entre los cuales se encuentran los servicios asistenciales, de previsión o “sociales”, en sentido amplio. (Iamamoto, 1997, p. 107)

Es así como se da un proceso de redistribución que desvía la atención de la contradicción de fondo que nace desde la esfera productiva. La asistencia social, es conducida favorablemente a los intereses de la clase dominante, en tanto son utilizados como mecanismos para socializar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo; pero paradójicamente se constituye como un derecho y se torna necesaria para la satisfacción de necesidades de muchos trabajadores y sus familias. (Iamamoto, 2001).

Las políticas sociales se entienden entonces desde una perspectiva de totalidad y con centralidad en la lucha de clases. Al respecto Pastorini (2000) las define como:

"[...] mecanismos de articulación tanto de procesos políticos (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), como económicos (buscando la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital)." (p.215)

La asistencia social, como expresión de la política social, se encuentra entonces legitimada por las condiciones de explotación del capitalismo, las cuales comenzaron a ser más intensas y a su vez más evidentes, por lo cual se debió orientar la atención a esta situación y mantener el control social. Expresan Molina y Romero (2004) que "Las consecuencias de la creciente desigualdad social y económica que engendra el capitalismo, los procesos migratorios, las secuelas psicológicas, físicas y económicas de las guerras, requieren de una intervención calificada dentro de las líneas de racionalidad y modernización" (p.68).

Es importante reconocer que la asistencia social se ve manipulada de manera que favorezca los intereses del sector privado mediante reproducción de un sistema de ideas en torno a su significado. Esto quiere decir que se da una difusión de una sensación de preocupación estatal ante una cuestión que parece natural y que no tienen explicación más allá de una distribución desigual de la riqueza (obviando las estructuras de producción social).

Al respecto Yamamoto (1997) señala que “El control social y la difusión de la ideología dominante constituyen recursos esenciales, complementando otras maneras de presión social apoyadas en la violencia para la obtención de consenso social” (p.125). Considerando lo anterior, la asistencia social no es la vía de superación de la pobreza como tratan de colocarla en discursos político partidarios de corte populista; se erige como una actividad básica ante las demandas inmediatas de los sectores populares que ven deterioradas sus condiciones de vida.

Ante ello se reconoce una dimensión política de la asistencia social, pues coexiste en el entramado de las relaciones sociales como derecho alcanzado por los sectores populares pero encauzado al mantenimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo, generando adaptación al orden vigente donde la ciudadanía supuestamente está siendo considerada y así se mantienen la subordinación y la legitimación de la desigualdad (Pastorini, 2000). Es así como se torna necesario profundizar las formas que adquiere la asistencia social en el marco las inflexiones históricas y por ende en la maraña de discursos en torno a la pobreza⁴¹ y a la acción que debe asumir el Estado.

2.2. La perspectiva de lucha social en la configuración de la asistencia social dentro la agenda pública.

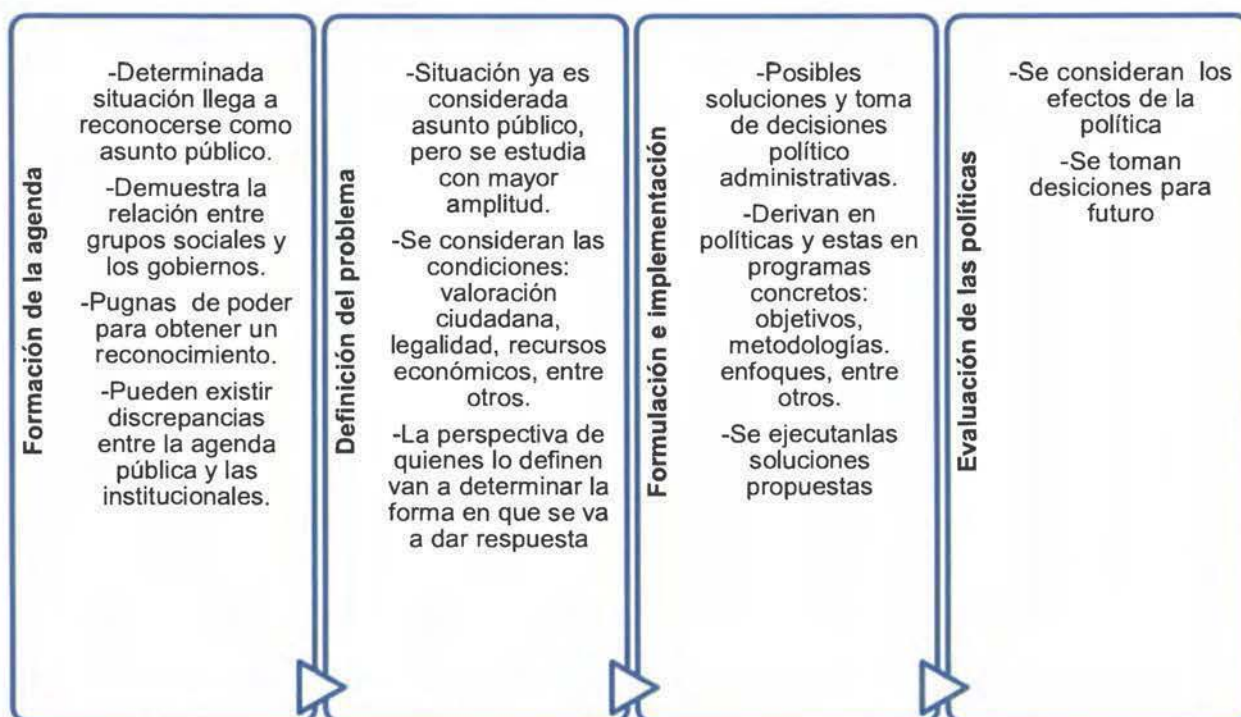
La agenda pública condensa el movimiento de lucha en la sociedad, definiendo prioridades y focos de atención de la política social. Desde una

⁴¹ Gallardo (2002), ilustra diversos imaginarios sobre la pobreza, siendo estos materializados en representaciones y discursos ideológicos. En vez de hablar de pobres como merecedoras de compasión o de desprecio o como amenaza, invita a emplear “empobrecidos”, visibilizando los procesos sociales que generan su condición de vida.

perspectiva más tradicional, algunos autores como Parson (2007), plantean que en general la definición de la agenda pública refiere a procesos de disputa de diversos actores sociales de manera que se presentan diversas exigencias sociales que pueden ser de interés general o que atañen a un grupo particular y además pueden darse en contexto de consenso o por el contrario de debate.

En el siguiente esquema se presenta una síntesis del proceso que conllevan las políticas públicas en relación a la agenda pública desde tal postura:

Figura 3. Proceso de conformación de la agenda pública desde perspectiva estructuralista.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Subirats y otros (2008) y Aguilar (1993).

Desde tal análisis acerca de la conformación de la agenda pública, Aguilar (1993), advierte que no todos los “problemas” llegan a colocarse como un tema

prioritario para los gobiernos e inclusive no llegan a catalogarse como asunto público y otros llegan pero pierden importancia en determinado momento; por tanto, la conformación de la agenda pública:

Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (p.27)

No obstante, esta perspectiva estructuralista dista la comprensión de la asistencia social como un derecho producto de la lucha social, en el marco de conquistas alcanzadas por la clase trabajadora para el mejoramiento de sus condiciones de vida. La práctica asistencial parte de los procesos históricos de lucha social, entre demandas de sectores oprimidos y respuestas del Estado desde su función reguladora del conflicto social.

Lo político implica relaciones de poder, en tanto, existen asimetrías en cuanto a quienes pueden participar en la toma de decisiones, no sucede lo que pregona la democracia burguesa en donde existe una igualdad bajo la condición de ciudadanía. Se limita la igualdad a una condición jurídica, pero ello no suprime

la efervescencia social y el papel protagónico que pueden asumir los movimientos sociales⁴².

La ruptura conceptual radica en su comprensión como un derecho histórico-no como condición natural ni beneficio del Estado-, puesto que son conquistas y no acciones sin un trasfondo histórico. Se entiende como derecho, considerando los elementos que brinda Pastorini (2000), es decir, como un proceso resultante de la demanda, la lucha, la negociación y el otorgamiento.

Las explicaciones conservadoras se vincula claramente a la estrategia capitalista, pues se atenúa la atención de las causas estructurales y se favorece a su reproducción pues “si no hay trabajadores, no hay producción de riqueza y si no hay riqueza no hay quien se la pueda apropiar” (Alayón, 2008, p.132). No obstante, este derecho que se llega a concretar en servicios sociales, es mediatizado por el Estado colocando lo que constituye una reivindicación alcanzada por los sectores populares, como una promesa de gobierno o un deseo de bien común dentro de la sociedad, con ello “Las expresiones de la lucha de clase se transforman en objetos de asistencia social, y los servicios sociales que son expresión de los “derechos sociales” de los ciudadanos, se transmutan en materia prima de la asistencia”. (Iamamoto, 1997, p. 108)

⁴² Las organizaciones y los movimientos sociales han sido, y siguen siendo, de mucha relevancia debido a que han contribuido al reconocimiento de los derechos sociales y al cumplimiento de los mismos. Según Camacho (1987), los movimientos sociales defienden intereses específicos que cuestionan estructuras de dominación, pero aclara que pueden darse por parte de grupos hegemónicos como organizaciones populares, que a estas hace referencia el presente fundamento. Pero es necesario aclarar que no necesariamente la lucha social a la que se hace referencia, es de movimientos organizados sino de otras manifestaciones que expresan tensión hacia las estructuras que generan el deterioro en las condiciones de vida de los sectores empobrecidos.

2.3. La dimensión ideológica de la asistencia social: la mistificación del Estado.

La asistencia social se comprende entonces en el marco de las relaciones entre los sectores subalternos y el Estado, lo que hace necesario comprender el Estado y su papel en el conflicto social. Sobre esto Poulantzas (1986) explica que el Estado no es un bloque estático y monolítico, sino que es parte de procesos socio-históricos donde se disputan distintos intereses que mueven la política.

Marx (1999) explica los elementos de la vida social de carácter ideológico y político como expresión la estructura socio-económica, como los son el derecho, la moral, la religión y las instituciones como el Estado. Al respecto, Sánchez y Roces (1965) plantean que “En la vida real, las relaciones económicas se entrelazan íntimamente con las relaciones políticas, jurídicas, del modo de vida, familiares, nacionales, religiosas, morales y otras” (p.432).

Para este caso, tales afirmaciones, permiten ampliar la comprensión del Estado y la política pública-como parte de la acción estatal-, siendo parte de todo un entramado socio-histórico que se caracteriza por la lucha de clases, tensiones y contradicciones y no por el voluntarismo estatal, es decir, es un escenario en el que coexisten diversos actores y donde se dan alianzas, rupturas y confrontaciones. Con ello, también se entiende que el movimiento de la superestructura implica necesariamente movimientos referidos a la lucha de clases y de sectores de estas; explica Sánchez (s.f), que la ideología consiste en un conjunto de ideas sobre la sociedad que responden a intereses de una clase,

en un contexto determinado y a partir de ellas se justifica la orientación de la práctica política

Critica Yamamoto (1997), que los servicios sociales se plantean como derechos sociales bajo la noción de igualdad de Marshall, en donde la ciudadanía cuenta con derecho a dichos servicios pero que particularmente se orienta a cubrir las necesidades de aquellas personas que no llegan al "patrón medio". La asistencia social aparece en la cotidianidad como parte del voluntarismo estatal, de su preocupación por el bienestar de la ciudadanía.

Se desvirtúa la asistencia como dádiva, como una posición solidaria y humanista de los sectores con mayor ventaja social hacia los sectores en condición de pobreza; aunque en su esencia, constituye una parte del valor de la riqueza producida mediante el trabajo. De esta forma los servicios asistenciales aparecen como respuestas a las condiciones de vida de los sectores subalternos a través de la vía redistributiva, bajo argumentos sesgados por los sectores dominantes, perpetuando el sistema de dominación y por tanto la pobreza y favoreciendo la circulación del capital así como el control social.

El Estado para generar legitimación requiere herramientas que le permitan forjar una falsa conciencia. Con ello se logra una mistificación del Estado, ya que se presenta como una institución que procura el bienestar de todos y todas, pero que en realidad es una institución mediatizada por los intereses de la clase dominante.

Según Torres (1990), se forja un concepto de nación alrededor de un mercado interno y un escenario político particular en el que juega un papel preponderante el Estado. La nación va a venir a ser una forma de organización colectiva que adquiere madurez en el capitalismo y sobre todo nacido de una orientación europea, en la cual se infunde un ideario donde el discurso de clases parece como obsoleto porque se unifica a todas las personas bajo un concepto de sociedad civil.

De esta manera, se genera una concepción conservadora de las políticas sociales como el que presenta Fernández (1998), quien las coloca como una intervención del Estado en lo social, que además de la transferencia de bienes y servicios a una población determinada, busca la participación social. Desde ese posicionamiento, la política social implica el compromiso de la institucionalidad del Estado (mecanismos y recursos), la incidencia en la vida social de los ciudadanos (posibilidad de cambio), su variabilidad respecto a lo que sucede en el sistema económico y la pretensión de resultados acordes a fines y valores sociales.

Se da una asistencia que en realidad es asistencialismo, pues se presenta como acciones paliativas que naturalizan la desigualdad existente producida por el modelo de desarrollo capitalista. En palabras de Alayón (2008) "es una de las actividades sociales que históricamente han implementado las clases dominantes para paliar mínimamente la miseria que generan" (p.46), de esta manera los sectores dominantes actúan estratégicamente para hacer frente al empobrecimiento y el deterioro de los derechos sociales particularmente en el actual contexto neoliberal.

Dicho asistencialismo favorece la reproducción de la fuerza de trabajo y su nivel adquisitivo, contribuyendo a la circulación del capital. Además de una contención social, reproduce una propuesta ideológica con la cual se naturaliza la pobreza así como la focalización bajo el discurso de la “ayuda hacia los más pobres”; dicha comprensión tiene que ver con esa naturalización de la ayuda, la caridad o la dádiva, lo cual favorece a que la llamada sociedad civil, las organizaciones religiosas y las organizaciones no gubernamentales asuman esa responsabilidad.

2.4. Los discursos en la conformación de la agenda pública como herramientas ideológicas para la legitimación de la asistencia social.

En la configuración de la agenda pública, se utilizan enfoques teóricos y discursos políticos que constituyen una herramienta ideológica de legitimación de la asistencia social. El proceso productivo capitalista tiene la propiedad de permear las instituciones y prácticas sociales para la reproducción del capital, como la cultura, la familia, la legislación, entre otros.

Afirmación Sánchez y Roces (1965) que la conciencia humana es producto social en tanto: “En la sociedad escindida en clases imperan las ideas de la clase dominante. Con frecuencia las masas oprimidas, de espaldas a sus propios intereses, asimilan las ideas políticas, jurídicas y morales de la clase dominante, su concepción de mundo” (p.567); ello indica que además de poseer los medios de producción en condición de propiedad privada, así también conducen los pensamientos y las concepciones oficiales en la vida social.

Gramsci (1987) explica como el Estado tiende a jugar una posición pedagógica dentro del sistema capitalista, pues educa a la sociedad según los intereses de los sectores dominantes para asegurar la sostenibilidad del sistema. Se emplea una coerción social no necesariamente violenta, a través de aparatos represivos y la alienación ideológica, alcanzando un consenso y un patrón de vida homogéneo que facilita el control social.

Generalmente se hace alusión a la educación formal como los espacios de socialización de estos valores, sin embargo, las propias políticas que formulan los gobiernos para intervenir en el conflicto social tienen una función reproductora del sistema y la ideología que le sostiene. Los enfoques y discursos sobre la asistencia social se reproducen en la agenda pública, siendo esta una condensación del movimiento de la lucha social, pues es a partir de ella que se visibilizan las expresiones de desigualdad, pero también la forma de atenderlas y de explicarlas.

No obstante, Pastorini (2000), realiza una advertencia,

[...] el Estado para evitar las luchas sociales se anticipa a eventuales demandas de algunos segmentos de las clases subalternas, atendiendo parte de sus necesidades reales o sentidas. El hecho de que el Estado se anticipe a las reivindicaciones y presiones, no significa que la demanda y la lucha no estén presentes en el proceso que origina una determinada política social; por el contrario, están presentes aunque no explícitamente, pero de forma tácita e implícita. (p. 229)

Esta construcción de la agenda entonces viene a ser coadyuvada con los discursos de los diferentes actores, muy en particular utilizados por los partidos políticos y autoridades gubernamentales ya en periodo de administración. De esta forma, la discursiva como proceso comunicativo expresa ideas que parten de determinada visión de mundo, que no es más que parte de su unidad con el mundo material.

Por supuesto que el discurso tiene correspondencia con las condiciones estructurales y coyunturales y contribuye a la consecución de un objetivo coherente con los intereses de quienes lo difunden. Siguiendo a Gutiérrez (s.f), se genera una coacción simbólica que puede legitimar, disimular, unificar o fragmentar las relaciones de poder y la estructura que funge como base.

Pero también coexisten discursos que nacen de ese conflicto social que buscan denunciar ese orden social vigente y desde donde nacen otras propuestas de proyecto de sociedad. Cabe aclarar que esto siempre va a ser una expresión de lo que sucede en la realidad material, ese debate ideológico responde a situaciones concretas vividas en el marco de las relaciones sociales de producción y reproducción, en sí mismas no encuentran significado.

En el caso de la asistencia social, los discursos son utilizados en mayor medida por las agrupaciones partidarias que ostentan la administración del Estado y por organismos internacionales. Destaca el enfoque de la inclusión/exclusión que ignora la condición de clase, pues plantea que para resolver el asunto de la pobreza no se requiere de una transformación social sino que es posible dentro

del capitalismo, en tanto se logre incorporar en el mundo del trabajo a la mayor cantidad posible de la población⁴³.

Al respecto Gallardo (2002), agrega que el imaginario de marginalidad proviene del contexto del desarrollismo en donde pobre se considera a aquella persona al “borde externo del proceso de desarrollo”, de manera que:

El pobre alcanza así un doble rango: o es premoderno (un ejemplo clásico sería la población indígena rural de América) o constituye una disfunción. Si es lo último, el mismo sistema (El Estado, la empresa privada) proveerá alguna salida técnica y política para resolver la disfunción. (p.61)

Se trata la pobreza como carencias individuales, centrándose en características y comportamientos. El supuesto combate a la pobreza, tal como lo plantea Ornellas (2006), tiene como función la autoprotección individual y no producir protección social. Bajo dichos discursos subyacen fundamentos políticos muy definidos en función de los intereses de la clase dominante, pues deshistoriza la pobreza como si esta fuera una situación espontánea y natural en la sociedad; la vía del empleo es una lógica que no hace ruptura con esa tendencia.

2.5. Reapropiación crítica de la asistencia social y su dimensión política

La asistencia social representa un derecho obtenido históricamente por los sectores oprimidos mediante el cual pueden satisfacer sus necesidades básicas al

⁴³ Entonces más que derechos, es un asunto de privilegios quien pueda emplearse y lograr reproducir sus condiciones de vida.

no lograrlo mediante el empleo. No obstante este derecho es mediatizado por los grupos hegemónicos e implementado como mecanismo estatal para intervenir en el conflicto social a través de un proceso redistributivo de la riqueza socialmente producida.

Para comprender tales premisas es necesario profundizar en la dinámica de la realidad social y cómo se comprende la producción y reproducción de las relaciones sociales desde una perspectiva socio-histórica. Esto brinda una perspectiva de totalidad que explica la asistencia social en el marco de las relaciones sociales de producción y reproducción dentro del sistema capitalista.

Lukács (2003) coloca al trabajo como base de la ontología del Ser Social; se constituye como una acción que reproduce las condiciones de vida y coloca como la contradicción fundamental la producción social del trabajo frente a la acumulación privada de la riqueza. No obstante, los seres humanos somos objetivizados en tanto el esfuerzo realizado contribuye a la satisfacción de las necesidades de otros seres humanos y no a las propias; de manera que los intereses de la clase trabajadora se ven minimizados por los grupos de poder que los convierte en medios o mercancías.

La asistencia social se concibe entonces desde esta investigación como un derecho mediante el cual los sectores populares empobrecidos se reapropian de la riqueza socialmente producida mediante la transferencia de bienes y servicios con los cuales buscan satisfacer sus necesidades básicas y así reproducir sus condiciones materiales de vida. Por tanto, la asistencia social no constituye una

dáviva estatal o una expresión filantrópica de los sectores con mayor concentración de la riqueza para las personas en condición de pobreza.

Tal como lo explican lamamoto y De Carvalho (1984), paralelo al proceso de dominación de las clases dominantes, se crean formas de explotación encubiertas que tienen como función “presentar la desigualdad entre clases como normales, naturales, limpias de conflictos y contradicciones” (p.64). Tales ideologías permean la orientación de los servicios sociales y por tanto legitiman la asistencia social como una mera la transferencia de bienes y servicios con un supuesto afán de eliminar la desigualdad existente.

Asimismo el Estado se ve obligado a responder a las demandas suscitadas de aquellos sectores de la población que no logran incorporarse al mercado de trabajo o inclusive a aquellas que aun trabajando, sus ingresos no les son suficientes para satisfacer necesidades tan básicas como la alimentación. lamamoto y De Carvalho (1984) señalan:

Al referirse a la clase trabajadora, se engloba allí tanto la parcela de esa clase inserta directamente en el mercado de trabajo, como aquella excedente para las necesidades medias de explotación del capital: el ejército industrial de reserva. Este segmento de trabajadores, no pudiendo sobrevivir principalmente del salario, en tanto está socialmente imposibilitado de producirlo, pasa a depender de la renta de todas las clases. (p.83)

Es decir, quienes ostentan el poder generan acciones para trasladar el costo de reproducción de estos sectores empobrecidos a toda la población y esto

se logra redistribuir mediante las políticas sociales. Así el Estado es mediatizado por los intereses hegemónicos de reproducción del capital determinando el rumbo del desarrollo del país y mediatizando la asistencia social como un coadyuvante de su propuesta de desarrollo.

Pese a constituirse como un derecho, la asistencia social presenta dimensiones históricas, políticas e ideológicas que la hacen vulnerable frente a los requerimientos del capitalismo. Esta encrucijada evidencia que la agenda pública no es un elemento estático parcializado por una clase social, es finalmente expresión del conflicto social y de las pugnas que de este se generan.

Finalmente se reconoce que el punto de partida para la comprensión de la asistencia social y su significado histórico en las relaciones de producción y reproducción de la vida social, son las condiciones de vida de los sectores empobrecidos que al no lograr suplir sus necesidades básicas demandan formas de intervención estatal; y a su vez los requerimientos del capitalismo para su reproducción. En consideración a ello, la asistencia social si bien constituye un derecho, no es en sí misma la vía para eliminar la pobreza, pues esta tiene un carácter estructural que no se resuelve a través de la vía redistributiva de la riqueza sino en la concreción de una transformación social.

Capítulo 3. El sentido histórico de la asistencia social en la fase actual del capitalismo.

Las condiciones que rigen las relaciones de producción en la tendencia global desde finales de la década de los ochenta con el asentamiento de la estrategia neoliberal, han impactado en las condiciones de vida de los sectores empobrecidos coartando su posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. En un momento histórico en el que la pobreza y el desempleo se identifican como repercusiones del orden socioeconómico en la vida social, la asistencia social se posiciona como un foco de atención constituyéndose como vía para que quienes se encuentran en dicha situación logren la reproducción de sus condiciones de vida, pero también como un derecho manipulado por los intereses hegemónicos.

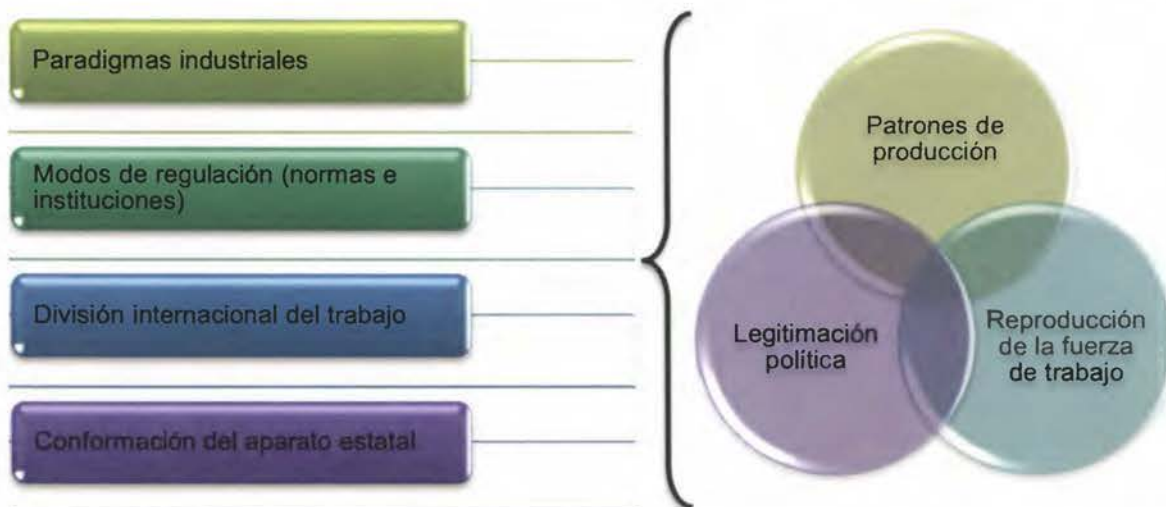
No se puede afirmar que las políticas sociales se encuentran a tono con la estrategia neoliberal, sino se tiene claridad de cómo dicha estrategia se materializa en el desarrollo mundial y nacional así como en las condiciones de vida de los sectores subalternos. La historia es clara en demostrar que nuestra sociedad es compleja y dinámica; las relaciones entre los seres humanos van adquiriendo distintas cualidades, generando movimientos de cambio en las estructuras en las que se produce y reproduce la vida social.

El punto álgido para que se dé un cambio en la orientación de los procesos productivos se encuentra en los períodos de crisis; es decir, se genera una estrategia para afrontar la caída en las tasas de ganancia que conlleva un reacomodo de las estructuras y una orientación de desarrollo. Al respecto Vargas (2008a) explica que las transformaciones del capitalismo implican procesos de

reestructuración de las relaciones productivas, es decir, de la forma en que se producen las mercancías y la división del trabajo que se genera.

Aunado a ello, se requiere de cambios en la legalidad social para obtener un respaldo en la institucionalidad y su normativa, conllevando a modificaciones en la gestión estatal. Es así como el orden socioeconómico reacomoda sus estructuras con distintos patrones de producción legitimados en la institucionalidad y repercutiendo en las características requeridas para la reproducción de la fuerza de trabajo, tal como se visualiza en el siguiente esquema:

Figura 4. Implicaciones del proceso de reestructuración del orden socio-económico



Elaboración propia de acuerdo con Vargas (2008a)

El capitalismo como orden socio-económico no ha variado en su esencia de lucro y propiedad privada, pero ha tomado diversos matices frente a las crisis cíclicas que le caracterizan. No ha cambiado tampoco la existencia de clases

sociales, por el contrario es más evidente y de mayor magnitud, la extrapolación entre quienes se apropian de forma privada de los medios de producción y aquellos obligados a vender su fuerza de trabajo para al menos sobrevivir.

Señala Dierckxsens (2003) que “la racionalidad económica que adquiere el capitalismo bajo el neoliberalismo no sólo es una dimensión mundial sin precedentes sino que además entra en una crisis sin aparente solución” (p.7). Esta afirmación es un punto inicial para reflexionar sobre la incertidumbre que genera un orden social que más que generar un bienestar a la humanidad, genera estragos que se manifiestan en la pobreza y la violencia que caracterizan la vida social y ponen en riesgo su continuidad.

La búsqueda del capitalismo para aumentar las tasas de ganancia, ha conllevado a la sociedad a un capítulo de su historia donde se va denigrando el sentido de humanidad, seres despersonalizados con dignidades por debajo de las mercancías y a la merced de los intereses hegemónicos. Aunque pueda parecer ilógico, en este momento histórico donde hay gran riqueza económica, los avances tecnológicos han alcanzado un gran nivel de desarrollo y donde la diversidad cultural es inimaginable, es cuando se evidencia un mayor deterioro en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

3.1. Reconfiguración de la vida social ante la crisis capitalista.

Tal como se ha venido desarrollando, el período en estudio se caracteriza por el asentamiento del neoliberalismo y el proceso de globalización. Por tanto, es necesario abordar las condiciones históricas que explican la condición actual,

enfaticando en las condiciones de las fuerzas productivas y sus implicaciones en el papel que asume el Estado en esta complejidad, particularmente desde la política social.

Explica Vargas (2008), que la globalización es una fase particular del capitalismo, pero es la superficie de todo un cambio en el proceso de desarrollo de la sociedad que se remonta a la crisis que se empieza a generar en la década de los setenta. Este proceso lo califica como complejo y conflictivo, debido a que se da un movimiento en las estructuras y relaciones sociales de producción.

Por ello indica el autor que la globalización "surge de un proceso complejo de interacciones entre actores que son portadores de intereses y visiones ideológicas distintas y los cuales, además, están dotados de recursos de poder asimétricos." (p.2). Por ello, engloba aspectos socio-económicos, institucionales, legales, ambientales y culturales, y particularmente demuestra un aspecto político en tanto hay una lucha entre los distintos sectores de la sociedad ante un determinado proyecto de desarrollo.

Dicha transnacionalización implica un debilitamiento de las economías nacionales así como una fragmentación y reubicación de los procesos productivos donde aparecen en escena grandes corporaciones transnacionales que definen una división internacional del trabajo. En palabras de Esquivel (1998),

Hoy se habla de una Globalización, es entonces importante destacar que esta es una Globalización con Neoliberalismo, esto viene a reflejarnos la guerra entre capitales por la conquista de los mercados y una nueva repartición del mundo como en la época de la colonia, con

consecuencias tales como la pérdida de soberanía de las naciones, la agresión cultural, donde lo autóctono debe eliminarse, por la cultura dominante, las repercusiones sociales se dibujan fácilmente con el hambre, la violencia, la pobreza y la explotación del medio ambiente. (p.3).

Estamos ante lo que diversos autores han denominado un sistema económico transnacional, una etapa en la que el capitalismo busca expandirse, abriendo nuevos mercados para la generación y acumulación de la riqueza socialmente generada. Esta tendencia del sistema productivo amalgama cambios en la forma de producción y por ende requiere de mecanismos de poder para acentuar y consolidar sus objetivos.

Esta tendencia retoma el principio neoliberal del libre mercado y del supuesto de la integración económica que viene a expresar un proceso de transnacionalización, tanto de capital productivo (bienes y servicios) como de capital financiero. Pero también implica un proceso de imperialismo generado por los sectores hegemónicos pertenecientes a las grandes potencias mundiales.

Al respecto destaca Esquivel (1998), que "Los mecanismos de control monetario y los condicionamientos impuestos a los países periféricos a partir de la deuda externa, significaron una clara supeditación indirecta de las naciones latinoamericanas al capital transnacional, perdiendo entonces su capacidad de autodeterminación" (p.4). Es decir que se amalgaman dos procesos, uno a nivel productivo que define las relaciones comerciales y la configuración del trabajo y una dominación política por parte de los sectores hegemónicos que desestabiliza

las economías periféricas y las pone al servicio de los intereses y requerimientos de su orientación de desarrollo.

La búsqueda de nuevas formas de acumulación de riqueza del capitalismo se manifiesta en la geopolítica mundial. Se torna evidente el poder político-económico de una nación como Estados Unidos, que llega a influir en el sistema monetario mundial y particularmente en las relaciones productivas y culturales en Latinoamérica; otras potencias destacadas por Antunes (2001) son Europa Occidental y Japón que demuestran una economía creciente.

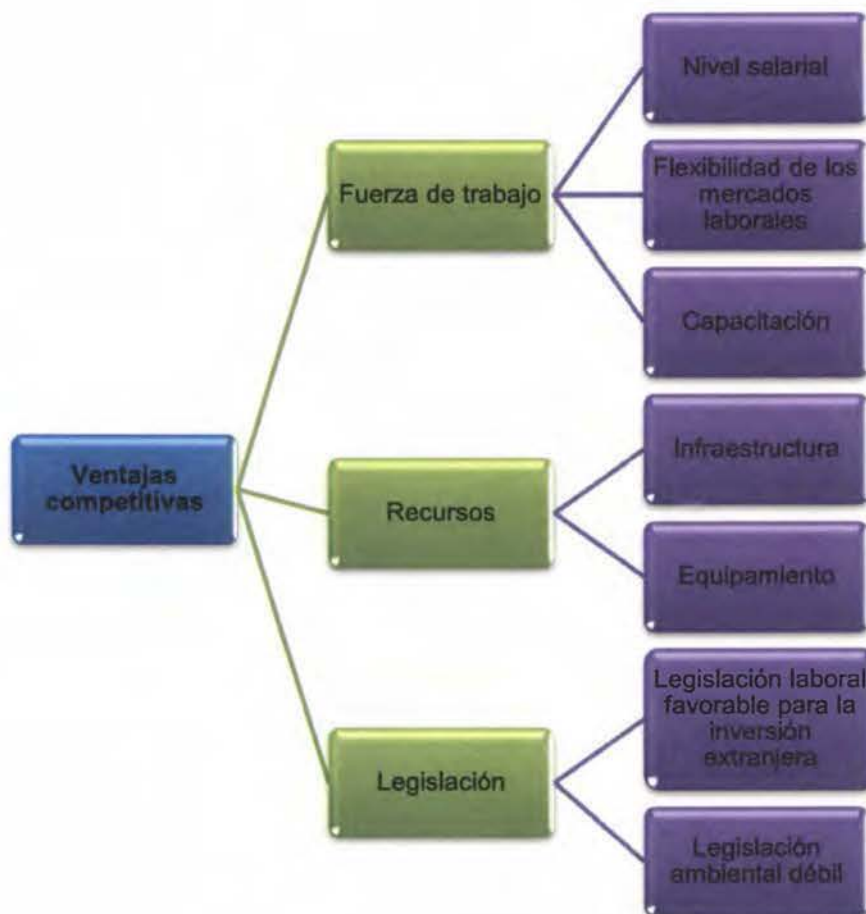
Dierckxsens (2011) señala que la función del Estado en la actualidad se encuentra más que nunca subordinada a los intereses transnacionales. Esto lo evidencia en el apogeo de las inversiones directas, es decir, en la inversión económica de los países desarrollados en los países latinoamericanos en términos de largo plazo para el desarrollo de empresas; los Estados a través de sus políticas favorecen o limitan que dichas inversiones se desarrollen en los diversos territorios.

Esto da pie a que los países periféricos deban generar condiciones favorables para el desarrollo de las grandes empresas transnacionales y es a lo que se le ha denominado “ventajas competitivas”. Dichas ventajas favorecen los intereses de los grandes capitalistas pero a su vez socavan a la clase trabajadora que ve deterioradas sus condiciones de empleo y por tanto sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas.

Esas “ventajas competitivas” a los que particularmente se ven subordinados de proveer los países latinoamericanos, versan principalmente en torno a tres ejes

indispensables para viabilizar los intereses de las grandes corporaciones, como lo son la fuerza de trabajo, la legislación y los recursos:

Figura 5. Ventajas Competitivas



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Vargas (2008)

Toda esta orientación de desarrollo requiere de una estructura ideológica que la legitime y le de viabilidad a través de sus instituciones sociales. La figura del “subdesarrollo”, hace pensar que es necesaria la dependencia al capital extranjero y el país que no adopte medidas para mantener las relaciones con las

potencias mundiales –particularmente con Estados Unidos-, es catalogado en palabras de Vargas (2008a), como un “país rebelde”; pero esto no es solo una nomenclatura despectiva, sino que se expone a ser un país marginado de las relaciones comerciales, la inversión y la asistencia financiera que brindan los grandes organismos internacionales.

Lo anterior ha conllevado a un panorama donde prevalece la competencia, se da una lucha por obtener un mayor dominio sobre el mercado mundial. Pese a que estas inversiones se colocan como una panacea particularmente en términos de empleo, las ganancias obtenidas de la producción a lo interno de estos países periféricos, queda en manos extranjeras.

Pero este dominio también se expresa en las organizaciones capitalistas internacionales, que vienen a ser estas coaliciones comerciales y de influencia política que condicionan la vida de los países “subdesarrollados”. Sobre esto expresa Mondol (2012):

Esta vulnerabilidad creciente de las economías latinoamericanas y su incapacidad de dar respuesta a los problemas socioeconómicos domésticos, propicia la intervención de los Organismos Financieros Internacionales (OFI) así como las diversas agencias internacionales de cooperación, que fomentan una agenda de modernización estatal basada en la contracción del aparato burocrático y la implementación de las denominadas políticas de estabilización que tienen como objetivo inmediato la disminución de los desequilibrios macroeconómicos.
(p.200)

Por ejemplo existen los vínculos regionales como la Unión Europea (UE) y las organizaciones mundiales de alta influencia como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). La organización de la producción coadyuvada por las pautas de dichos organismos, dejan secuelas importantes para los sectores subalternos, lo que se evidencia con facilidad en el desempleo, la pobreza, la destrucción medio ambiental, la violencia social, entre otras.

Dierckxsens (2011) también reflexiona sobre el flujo migratorio que se ha generado desde las periferias hacia los países centrales pues estos captan trabajadores bajo la lógica de la flexibilidad laboral. Dicha opción se erige como una alternativa ante un panorama en que son excluidos de la esfera laboral aquellas personas que sobrepasan el umbral de la juventud y a las que no lograron insertarse en el sistema educativo; y a su vez se evidencia un gran desempleo en la población joven.

Y ello se entremezcla con otras formas de desigualdad que devienen de estructuras aliadas para mantener el control social como el patriarcado, el adultocentrismo, la discriminación étnica, entre otros. Es decir, se entremezclan los factores socio-económicos con los culturales y políticos, generando dominación, exclusión, un deterioro cotidiano de los derechos sociales y en ello las dificultades para la organización de los sectores subalternos.

3.2. Repercusiones en la vida social producto de los cambios en el mundo del trabajo.

Tal como lo señala Antunes (2001), la década de los ochenta representa una transformación significativa en lo que él denomina el mundo del trabajo. Se refiere a cambios en los patrones de producción y de la vida política ante una crisis del sistema capitalista que, de una u otra manera, han impactado negativamente en las condiciones de vida de los sectores subalternos.

Previo a la década de los ochenta, predominaba el taylorismo-fordismo como proceso de trabajo y de acumulación de ganancias que se caracterizaba por la producción en cadena, el control del tiempo (eficiencia), la estandarización de procesos así como la especialización de los trabajadores y la maquinaria. Al ser una producción en cadena, se producían mercancías semejantes en grandes cantidades, trabajando entonces a partir de la oferta. (Antunes, 2001).

Este supuesto periodo de bonanza del capitalismo se apoyaba en la acción estatal, pues mediante su gestión contribuía a la estabilidad del sistema, en ese entonces bajo la insignia de un Estado Benefactor y del pensamiento Keynesiano⁴⁴. Tal lógica favoreció la circulación del capital con el establecimiento del salario mínimo y la jornada de ocho horas, elementos que son considerados derechos sociales pues son expresiones de lucha, pero a su vez se posicionaban como medios por los cuales se lograba aumentar el poder adquisitivo de la clase trabajadora, tal como se visualiza en el siguiente esquema:

⁴⁴ Según Vargas (2007), "Las teorías keynesianas orientaron nuevas formas de acción anti cíclica bajo el modelo de Estado de Bienestar para prevenir crisis económicas protegiendo la seguridad social, las cuales fueron un factor decisivo en la expansión de las economías de potencias capitalistas en la posguerra" (Sección Crisis económica y financiera del capitalismo, párr. 3).

Figura 6. Dinámica en el Estado de Bienestar



Fuente: Elaboración propia (Septiembre, 2014).

Es así como el keynesianismo incentivaba el intervencionismo estatal mediante políticas que regularan las relaciones mercantiles. Las políticas sociales en particular, a través del discurso de bienestar, mejoraban la capacidad de consumo con empleo y acceso a servicios dinamizando así la economía.

Posterior a la segunda guerra mundial, donde se da una reconfiguración geopolítica del mundo, se establece una nuevo proceso productivo proveniente de Japón, el denominado toyotismo. Se trata de un cambio radical en los patrones productivos, contrario a una producción en masa, se coloca una producción por demanda y diversificada con el supuesto de satisfacer las exigencias del mercado con los mejores estándares de calidad y tiempo.

Según Antunes (2001), lo anterior se sustenta en el supuesto del “**justo tiempo**”; esto quiere decir que se trabaja contra demanda, evitando una

sobreproducción que estanque la circulación del capital. Se implantan también estándares de **control de calidad**, donde se determinan las cualidades de los procesos y productos según las exigencias del mercado y buscando la mayor eficiencia y eficacia.

La característica que mejor define esta configuración de las relaciones productivas es la flexibilidad, en tanto los procesos tienen carácter transnacional y tiene un impacto en la contratación laboral. Ya no se ocupa un trabajador especializado en una única función, sino uno polivalente, que realice diversas tareas a la vez y esto, como lo ha venido planteando Antunes (2006), ha conllevado a una desregulación de los derechos sociales, debido a que se van afectando las garantías laborales que gozaban los trabajadores, como las jornadas de trabajo, la condición de aseguramiento y salarios.

A continuación se presenta una síntesis de las diferencias entre los esquemas productivos analizados:

Figura 7. Diferencias entre fordismo-taylorismo y toyotismo

Fordismo-Taylorismo	Toyotismo
<ul style="list-style-type: none">• Producción en cadena• Especialización del trabajador• Maquinaria especializada• Producción homogenizada• Control del tiempo• Persona como parte de la máquina (ser individual)	<ul style="list-style-type: none">• Procesos productivos flexibles• Just in time• Automatización.• Productos diversos en bajas cantidades• Se trabaja por demanda• Trabajador polivalente-multifuncional.

Elaboración propia de acuerdo con Antunes (2001)

Se evidencia con claridad como los cambios estructurales tienen que ver en esencia con las condiciones del trabajo. Esta categoría central es la que viene a explicar la forma en que se producen y reproducen las relaciones sociales y como ello va modificando la vida social. Con distintos matices pero manteniendo su esencia de lucro, los procesos productivos determinan los términos de contratación y las funciones que deben asumir los sectores trabajadores.

La clase trabajadora como tal busca reproducir sus condiciones básicas de vida, de manera que van construyendo su historia en ese marco del desarrollo productivo. En tanto el trabajo adquiere cualidad de alienado en el capitalismo, la fuerza de trabajo debe asumir los cambios y las secuelas que traen para sí y sus familias.

Comprendiendo que el capitalismo se caracteriza por crisis cíclicas⁴⁵ inherentes a sus procesos de acumulación de riqueza este debe generar estrategias de autoregulación, de manera que en su fase actual el empleo se caracteriza por la inestabilidad y la inseguridad, traducido en desregulación de derechos laborales, decadencia del sindicalismo, contrataciones y jornadas flexibles e inclusive el desempleo estructural. Para Mézáros (2005), “el sistema del capital se articula en una red de contradicciones que solo se consigue administrar medianamente, y aun así durante un corto intervalo, pero que no se consigue superar definitivamente”. (p.5)

⁴⁵ Mézáros (2005) explica que existe una crisis estructural del capital originada en la contradicción capital trabajo y a su vez se generan crisis coyunturales de forma periódica.

El autor en mención explica que la contradicción principal es entre el capital y el trabajo y de allí se derivan otras como lo es la expansión del empleo frente a la generación del desempleo. Al respecto afirma lo siguiente:

Para el trabajo, como antagonista del capital, la "libre elección económica" en el empleo solo puede significar sumisión a la ordenes emanadas de los imperativos expansionistas del sistema; y para el número siempre creciente de otros no tan "felices", significa la exposición a las humillaciones y al extremo sufrimiento causado por el "desempleo estructural" (Mészáros, 2005, p.10)

La flexibilización del empleo implica también una desregulación de derechos sociales, en tanto se ven afectadas garantías adquiridas en momentos históricos anteriores, así como la seguridad social en la que se encuentran los sistemas de salud y aseguramiento. Pero si ya las condiciones laborales es si mismas están deterioradas, es más agravante en los grandes sectores de población que no son captados por el mercado laboral, generando un alto grado de desempleo a nivel mundial⁴⁶.

3.2.1. Desempleo estructural y sub-empleo como consecuencia del sistema de acumulación flexible.

Como se ha venido señalando, entre las repercusiones más evidentes producto de la configuración del actual proceso productivo capitalista basado en la

⁴⁶ Recordar el término acuñado por Marx (1999) en su crítica a la economía política, "un ejército industrial de reserva siempre disponible, diezmado durante una temporada al año por el más inhumano yugo del trabajo y sumido en la miseria durante el resto del año por no tener en que trabajar ". Hace referencia a un porcentaje de población que no es necesaria para el proceso de acumulación de la riqueza, es decir, fuerza de trabajo sobrante que no es captada en los procesos productivos (desempleo estructural).

globalización y la flexibilidad, se destaca el deterioro en las condiciones laborales, particularmente el desempleo. Advierte Antúnes (2001) que “este desempleo es el resultado de las transformaciones en el proceso productivo y que encuentra en el modelo japonés, en el toyotismo, al causante del mayor impacto, en el marco del capitalismo globalizado y mundializado”. (p45)

Según la postura oficialista de la Organización Mundial del Trabajo (OIT, 2013), a partir de las crisis económicas que han sacudido la estabilidad mundial, los mercados de trabajo se encuentran en deterioro paulatino. En su informe sobre las tendencias mundiales del empleo publicado en 2013, se brinda la alarmante cifra de 197 millones de personas sin empleo durante el año 2012 y con posibilidad de aumentar en períodos siguientes.

A esa realidad se le suman otros datos, por ejemplo 39 millones de personas tuvieron que desertar del bloque poblacional que se supone económicamente activo al considerar inalcanzables las posibilidades de emplearse, lo cual puede asociarse a situaciones como la precariedad y la indigencia. Además en lugares donde no se ha incrementado el desempleo, se ha dado un deterioro de la calidad del mismo; dejando en evidencia la gravedad de las condiciones de empleo en la actualidad.

El mismo Banco Mundial (2014) ha reconocido que la informalidad en el empleo ha incrementado en América Latina, llegando a un 50%⁴⁷ de la fuerza laboral trabajando de manera irregular optando principalmente por actividades por cuenta propia. No obstante, la preocupación de este ente radica en su análisis

⁴⁷ Señala un equivalente aproximado 130 millones de personas.

económico, al considerar que esta situación afecta la productividad y la recaudación de impuestos.

En general, las consecuencias son más desalentadoras para los países periféricos:

[...] regiones como América Latina y el Caribe también se han visto afectadas por la creciente volatilidad de los flujos internacionales de capital que las han obligado a ajustar rápidamente sus políticas macroeconómicas a fin de mitigar los efectos sobre las tasas de cambio, debilitando de este modo sus economías nacionales. (OIT; 2013: p.2)

Estas regiones dado su grado de dependencia de las economías desarrolladas que han experimentado fuertes recesiones, se toman mayormente vulnerables. Si las potencias que dinamizan las relaciones comerciales se desestabilizan las secuelas para los países subordinados son significativas porque las condiciones de empleo se desestabilizan y quedan a merced de los movimientos del mercado.

Respecto a lo anterior, pese a que las grandes compañías transnacionales llegan a los países con menor desarrollo para realizar sus inversiones, inclusive como parte de la gestión de las políticas públicas, muchas de las personas que optan por estos puestos no cumplen con los requisitos que solicitan las empresas. Además, un elemento relacionado es el bajo nivel de creación de fuentes de empleo, dado que como consecuencias directas de la crisis se da la eliminación de empleos y la disminución de la contratación, afectando a grandes sectores de

la población, inclusive gremios profesionales y a los países con mayor desarrollo económico como algunos europeos.

Sobre esto Antunes (2001) explica:

El resultado más brutal de estas transformaciones es la expansión sin precedentes en la era moderna del *desempleo estructural*, que abarca a todo el mundo, a escala global. Se puede decir de manera sintética, que hay un *proceso contradictorio* que, por un lado reduce al proletariado industrial y fabril; y por el otro aumenta el subproletariado, el trabajo *precario*, o los asalariados del sector servicios. Incorpora al sector femenino y excluye a los más jóvenes y a los más viejos. Por lo tanto, hay un proceso de mayor *heterogenización, fragmentación y complejización* de la clase trabajadora. (p.54)

Lo anterior indica que hay una gran parte de la población mundial que no puede ser absorbida por el mercado laboral o que se encuentra dentro de la población económicamente activa pero en condiciones precarias asociadas a los procesos de flexibilidad laboral. Bajo estas condiciones la posibilidad de que la clase trabajadora reproduzca sus condiciones de vida es más limitada y se enfoca la atención en el papel del Estado y las políticas sociales que desarrolle para hacer frente a la crisis.

Ante este panorama mundial, la OIT (2013) realiza una serie de recomendaciones interesantes respecto a las medidas que deben tomar los gobiernos, por ejemplo:

- Planes políticos para aumentar consumo e implementar reformas financieras en el sector bancario (apoyo a pequeñas y medianas empresas).
- Aumentar el poder adquisitivo de las clases medias y medidas de estímulo a corto plazo.
- Cambios estructurales para regularizar relaciones entre la oferta y demanda en lo que se refiere a ocupaciones.
- Orientación profesional acordes a la realidad económica.

Además,

“Las medidas de reactivación y de orientación profesional deberían ser incrementadas. La crisis mundial ha reducido el ritmo del cambio estructural en muchas regiones en desarrollo, exigiendo políticas para mejorar la productividad y facilitar la movilidad de los trabajadores entre los sectores” (p.6).

Se denota en tales propuestas una fuerte intención por amoldar a la clase trabajadora a las necesidades del mercado actual, estimulando la educación y la capacitación como medios para mejorar la productividad. Y además, se favorece la autogestión mediante políticas dirigidas a pequeñas y medianas empresas que debieran competir y sobrevivir en un mercado dominado por grandes empresas.

Se torna interesante como el neoliberalismo se vino consolidando desde los ochentas hasta la fecha, pero cada vez más son evidentes las crisis capitalistas que conllevan a los organismos internacionales y grupos económicos

hegemónicos a buscar alternativas para sostener un sistema prácticamente insostenible en tanto afecta en primer instancia a la fuerza de trabajo. Se proponen nuevos ajustes sobre los ajustes previos, parece entonces que hay una encrucijada sobre las decisiones a tomar, no obstante conviene rescatar una advertencia de Dierckxsens (2011):

Dentro de una nación periférica con alta capacidad sustitutiva, la clase trabajadora se reproduce como clase ante el capital siempre y cuando existan trabajadores disponibles, aunque la fuerza de trabajo no se reproduzca en el plano individual o familiar. En medio de la pobreza, a pesar de la mala alimentación y la falta de atención médica, por la elevada capacidad sustitutiva el capital siempre dispone de fuerza de trabajo más fresca y con ello generalmente más joven [...] O sea, la clase trabajadora se reproduce como clase aun cuando sea incapaz de reproducirse a sí misma. (p.121)

La afectación en la esfera laboral es importante reflexionarla desde el ángulo de las políticas públicas, por cuanto constituye un marco de referencia sobre los cambios en el papel del Estado. Esta coyuntura histórica evidencia el movimiento de prioridades en las agendas gubernamentales, no suscitado por la preocupación de las autoridades políticas ante las secuelas de dichos procesos en la mayor parte de la población, sino que tiene que ver con la preocupación por regular el sistema de acumulación capitalista sin ver afectados sus intereses.

Pero también Amartya Sen (1997), desde la perspectiva oficialista de los organismos internacionales, señala las secuelas que reconoce a partir del desempleo que caracteriza a Europa en las últimas décadas. En su planteamiento

se reconoce una preocupación economicista, al argumentar que el desempleo genera un “despilfarro de la capacidad productiva” dado que no se lleva a cabo la producción potencial de un país y además el Estado debe invertir en la transferencia de recursos a las familias de las personas desempleadas del ya reducido producto nacional.

Sumado a ello, el autor plantea que se recrea la pobreza, generando la falta de ingresos y la privación de su libertad de decisión, debido a que una persona desempleada deja de percibir ingresos y coloca a las personas en condición de exclusión social, es decir, sin lograr disfrutar de las mismas oportunidades que las personas empleadas. Agrega que la situación de desempleo por largos períodos se van disminuyendo las aptitudes profesionales que no se encuentran en uso, genera daños psicológicos dado el sufrimiento y la incapacidad en que se ven envueltas estas personas e inclusive afectaciones a la salud..

También establece relaciones entre el desempleo y problemas en la dinámica familiar así como intensificación de la desigualdad por género y étnia (al encontrarse grupos doblemente excluidos) y la **pérdida de valores** como lo ejemplifica con la delincuencia juvenil. Al final, la reflexión a la que llega Sen (1997) es que el desempleo debe pasar por una mirada económica y política para generar una política de empleo que a través de alicientes incentive la contratación laboral:

El desempleo también requiere examinar la posible eficacia de una estrategia decidida de los poderes públicos, que no aspire sólo a ajustar los precios efectivos, sino también a crear más oportunidades de

capacitación y formación profesional a investigar más a fondo en las tecnologías que favorecen el empleo de mano de obra, y a efectuar reformas institucionales que hagan más flexible y abierto el mercado laboral” (p. 180)

En estos planteamientos de Sen (1997) se evidencia en una explicación conservadora de la pobreza ligada a elecciones individuales de las personas y a la distribución de la riqueza, sin dar relevancia a la configuración de las relaciones productivas. Su respuesta frente a las condiciones de vida de los sectores empobrecidos es fomentar la empleabilidad, individualizando la pobreza y proponiendo estrategias acorde a los procesos de acumulación flexibles.

Tanto la OIT como Amartya Sen coinciden en la necesidad de una estrategia de intervención pública en la situación de desempleo que abarca significativas cantidades de población; enfatizando en la capacitación de la mano de obra y la generación de incentivos para que el mercado capte esta población desempleada. Jose Antonio Ocampo (s.f.) exsecretario de la CEPAL, bajo un pensamiento similar sostiene que el Estado ha sido el mecanismo por excelencia para regular la relación entre el mercado y la sociedad, de manera que esa triada es la necesaria para un desarrollo integral y que ante el panorama mundial la educación juega un papel fundamental:

En una era de rápido cambio tecnológico, en la cual existen además muchos grupos de la población trabajadora con estándares educativos limitados y altos niveles de desempleo, la capacitación laboral requiere un gran impulso. Los programas correspondientes deben incluir esquemas de entrenamiento-becas dirigidos a jóvenes desempleados y

a cesantes de mayor edad, programas de capacitación continuada [...]

(p.41)

Esta es la realidad del desempleo no es exclusiva de una región específica, sino que se ha hecho evidente a escala mundial. Señala Mézáros (2005) que,

“La devastadora tendencia al desempleo crónico hoy afecta inclusive a los países capitalistas más avanzados. Al mismo tiempo, también las personas todavía empleadas en aquellos países tienen que soportar el empeoramiento de sus condiciones materiales de existencia, lo que es admitido incluso por las estadísticas oficiales” (p.11)

Un ejemplo claro en los últimos años del desempleo generado en Europa, es el caso de España. Según la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadísticas de dicho país, para el primer trimestre de este 2013, el número de desempleados es de 6.202.700, lo cual es un record histórico.

Lo anterior se traduce en una tasa de paro de más del 27%, es decir, esa es la cantidad de personas en el país que cuenta con las condiciones para laborar (población económicamente activa) que no está percibiendo ingresos por falta de empleo. Inclusive, refleja la encuesta española la existencia de hogares en los que no solo uno, sino varios o todos los miembros se encuentran desempleados. Asimismo, un porcentaje significativo de estas personas desempleadas, llevan más de un año sin ocupación.

Según la organización Española 1 de Mayo, el impacto de la recesión económica en el empleo, particularmente en los jóvenes (16 a 29 años), pues señalan que en el período comprendido entre 2008 y 2012, se perdieron

aproximadamente tres millones de espacios laborales y una disminución del al menos 10% de la tasa de empleo. (Rocha, 2012). Consideran que la vulnerabilidad del empleo juvenil tiene entre sus causas principales la alta cantidad de jóvenes en los sectores más afectados por la crisis como la construcción y el comercio, afectación de la crisis en sectores con empleos con cualificaciones medias o bajas como aunque también los técnicos y profesionales se ven afectados; y la precariedad laboral traducida en empleos temporales, sub-empleo, bajos salarios, flexibilidad horaria y desprotección social.

Esta situación de desempleo y precarización laboral en España no puede verse aislada de la condición general de deterioro social que se vive en el país europeo y que ha generado gran efervescencia social en los últimos años. A raíz del descontento social por la condición laboral así como la deslegitimación político-partidaria, la falta de vivienda, el deterioro de los servicios públicos y el alto costo de la vida, se han generado manifestaciones constantes por parte de movimientos y organizaciones como es el caso del movimiento de los indignados o 15-M bajo su lema ¡Democracia Real ya!.

A la luz de esta pugna social, el gobierno español lanzó una reforma laboral que se sintetiza el siguiente esquema⁴⁸:

⁴⁸ Se retoman los principales aspectos de la Reforma, sin embargo abarca mayor cantidad de aspectos.

Figura 8. Aspectos relevantes de la reforma laboral española 2012

Reforma laboral española 2012	Incentivo de agencias privadas de colocación
	Derecho a formación según empleo/ permisos con fines educativos
	Bonificaciones por contratación de jóvenes entre 16 y 30 años y de mayores de 45 años.
	Contrataciones a tiempo parcial y teletrabajo.
	Reducción de la jornada laboral y sus pensiones del contrato laboral en caso de baja en la demanda.
	Incentivar el trabajo comunal por parte de las personas desempleadas.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Real Decreto de Ley 3/2012, España

No obstante para este 2013, el Fondo Monetario Internacional se ha pronunciado respecto a esta situación solicitando al gobierno español tomar medidas para incentivar el crecimiento económico y el empleo, como aumentar la flexibilidad interna de las empresas para que modifiquen sus condiciones de contratación y no se den despidos, reducir la dualidad entre contratos permanentes y temporales en tanto “La probabilidad de encontrar un trabajo fijo continúa siendo demasiado baja y la de perder uno temporal demasiado alta”; así como mejorar las oportunidades de empleo a través de servicios de colocación y formación.

Su propuesta para mejorar la situación laboral española pero que puede servir como referente sobre la perspectiva de este organismo internacional, consiste además en un pacto social que incluye:

- Recortes salariales del 10% a cambio de aumentos en la contratación.
- Aumento del impuesto sobre el valor agregado (impuesto indirecto sobre el consumo).
- Reducción de la contribución de las empresas a la seguridad social

(FMI, 2013, p.14)

Esta serie de medidas y recomendaciones se presentan como “muros de contención” ante una creciente masa de población que el mercado laboral no puede absorber. En el fondo, estas medidas afectan directamente a la clase trabajadora que vive un alto costo de la vida y un paulatino deterioro de sus condiciones laborales y por ende de sus posibilidades de subsistencia.

También el contexto latinoamericano evidencia un deterioro de las condiciones laborales pese a un supuesto panorama de mejora. La OIT anunciaba un panorama alentador en el año 2012 dado los supuestos de una baja en la tasa de desempleo, aumento del empleo asalariado y el crecimiento de los salarios mínimos, e inclusive el Banco Mundial (2012) promulgaba un buen progreso en los últimos años pese a las complicaciones de la economía mundial, rescatando una tendencia de mejora en la región debido a los vínculos comerciales con China

y Asia oriental e inclusive destacaba su fortaleza frente a la crisis económica que experimentó Estados Unidos

No obstante la misma OIT (2012) haciendo alusión a los indicadores de trabajo de América Latina y el Caribe, refiere a 15 millones de personas desempleadas, 20 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, casi un 50% de informalidad en quienes sí poseen trabajo, 90 millones de personas sin cobertura social y una cifra de 167 millones de personas en condición de pobreza. Esto demuestra que la realidad de Latinoamérica sigue siendo la polarización y la desigualdad, de manera que si bien se presentan indicadores de mejora, estos son insuficientes ante la gran masa de mano de obra desempleada y los empleos existentes cuestionables en términos de calidad y respeto a los derechos sociales.

Tal y como se verá más adelante, las recomendaciones de los organismos internacionales no son inocentes, sino que vienen impregnadas de toda una ideología que orienta el estilo de desarrollo mundial. Por ello ahora se hace necesario ahondar en como estas condiciones históricas se conjugan con paradigmas ideológicos para dar sustento a las políticas sociales que van a entrar en el juego que requiere el sistema capitalista para mantenerse vigente.

3.3. Repercusiones del asentamiento neoliberal en el contexto costarricense: liberalización económica, deterioro de condiciones laborales y pugnas sociales.

Hasta el momento se han abordado las condiciones históricas que han caracterizado la organización social en los últimos años a nivel internacional. Se hace necesario profundizar en la particularidad costarricense de manera que sea

posible entrelazar las repercusiones del modelo de acumulación flexible particularmente las limitaciones de los sectores empobrecidos para satisfacer sus necesidades básicas a través del empleo, con el rumbo de la política asistencial en el país.

El proceso histórico clave fue la crisis de los años ochenta, cuando el llamado desarrollismo empezó a dar muestras de insostenibilidad; Costa Rica como un país dependiente de los vaivenes de la economía y la política internacional, en su momento y con distintos matices a los países del capitalismo central, ha vivido procesos de cambio en las relaciones económicas y en la configuración estatal. Destaca Mondol (2012), que el estancamiento económico de los países latinoamericanos se refleja en la contracción del mercado laboral, manifestandose en subempleo y extrema pobreza.

Posterior a los años cincuenta, en el país se había consolidado una estrategia que incluía un patrón fordista (producción masiva) y una mayor intervención del Estado en la economía. Según (Vargas (2007a), dicho patrón consistía en un modo de regulación capitalista que se basaba en el consumo de masas, debido a un proceso de dinamización de la economía que se daba tras un aumento en el nivel adquisitivo que se conseguía entre otras cosas con mayores salarios y un Estado interventor que generaba condiciones como seguridad social, infraestructura y educación.

No obstante, como es típico en el sistema capitalista, se vendría una crisis en los años ochenta que se explica con la caída de la tasa de ganancia y se expresaba en un corte histórico de inflación, déficit fiscal, desequilibrio entre

importaciones y exportaciones y una creciente deuda externa. En palabras de Calvo (1995),

El fracaso de la estrategia del desarrollo hacia adentro (industrialización y sustitución paulatina de las importaciones), que se promovió en la década de los 60 del presente siglo con la creación del Mercado Común Centroamericano y, el fracaso de, en los años 70 de la creación de grandes empresas industriales con la combinación del capital estatal y privado, las cuales se agruparon bajo el nombre de CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo), dejaron el camino expedito para que a partir de la década de los ochentas las ideas de la corriente neoliberal o neoclásica se traten de implantar, sin ninguna oposición ideológica consistente, en el campo de la teoría económica. (p.111)

Esta emergente estructura económica e ideológica bajo la denominación de neoliberalismo tiene entre sus pilares fundamentales el libre mercado bajo la consigna de la competitividad, disminuyendo el papel del Estado quedando este como regulador más que interventor y con una restricción del "gasto público". Se trata de una sobrevaloración del mercado el cual permite, dentro de esta lógica, autoregular el sistema y por ende las relaciones sociales de producción y reproducción.

Ante la recesión económica que marcaba la dinámica internacional, el inicio de los años ochenta para Costa Rica experimentó una caída en el crecimiento del PIB y en la variación de los salarios así como una subida del desempleo abierto y de la inflación. (Vargas;2007a) Junto a esto se vino el cuestionamiento de la

intervención del Estado, culpándosele de un papel excesivo que desequilibrio la economía y por ende actor clave en la caída del modelo desarrollista.

Es así como desde los ochenta y pasando por los noventa, se han generado cambios en la dinámica del desarrollo costarricense que tienen vinculación con la reestructuración capitalista que se explicó en el capítulo anterior. A estos procesos se les conoce como ajustes estructurales, los cuales según Robles y Voorend (2012), se sustentan en las políticas surgidas en el Consenso de Washinton así como en la de los organismos internacionales hegemónicos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El Partido Liberación Nacional fue quien logró asumir la direccionalidad del gobierno y llevar cabo dichos ajustes, alternando por algunos años con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Estos procesos iniciaron con Luis Alberto Monge y continuaron con otras figuras de poderío económico en el país como Jose María Figueres Olsen (1994-1998) y Oscar Arias Sanchez (1986-1990), quien años más tarde volvería al poder (2006-2010)

Aunque no se puede afirmar un neoliberalismo consolidado para estas épocas, se mostraban indicios de una bienvenida a la globalización económica. Según Calvo (1995), los ajustes estructurales eran promovidos de los organismos financieros internacionales para que los países del capitalismo periférico entraran en sintonía con el nuevo orden económico, pudieran hacer frente a la gran deuda externa, reacomodar los patrones productivos nacionales y disminuyera la participación estatal.

Los sectores más beneficiados con la apertura comercial han sido los financiero, inmobiliario y turístico; explican Robles y Voorend (2012) que a lo interno del país quienes logran mayor poder económico son aquellos sectores cercanos a la influencia que quienes ocupan puestos de gobiernos, logrando el favorecimiento de la legislación según sus intereses. De esta forma las fuentes económicas las constituyen los créditos, la construcción de complejos turísticos y la compra de empresas nacionales familiares o estatales (ejemplos de ello según los autores citados son Corporación de Supermercados Unidos, Abonos Agro, Diario La República, entre otros).

Sin embargo, más que aumentar la riqueza a lo interno del país, las figuras que han tomado relevancia son las transnacionales y prácticamente quienes constituyen monopolios a nivel regional, y quien más afectado sale es el Estado y en primer instancia los sectores vulnerabilizados. Estos acontecimientos se han justificado en el supuesto de la modernización, inclusive estableciéndose un programa de Modernización del Estado 2010-2014 por parte del MIDEPLAN (2010), en el cual se destaca que una razón de ser reside en la búsqueda de transparencia y en especial en el “aumento de la capacidad de gobernar, la construcción de Estados de derecho pleno”.

Para ello se propone un cambio estructural y cultural de la gestión pública, bajo los supuestos de la Ley de Planificación Nacional No.5525 (Asamblea Legislativa, 1974):

- a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que

presta el Estado.

- c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Es así como ante la culpabilización del Estado como gestor de la crisis del modelo de desarrollo anterior, se empieza a promover desde el discurso de la participación ciudadana y la eficacia-eficiencia, una serie de cambios en la configuración estatal. Señala Cantor (2008), que los enfoques de participación ciudadana y democratización se ha impregnado en los discursos de los organismos internacionales y a su vez “la sociedad civil ha sido reivindicada como el espacio privilegiado desde el cual generar transformaciones sostenibles en naciones en desarrollo (p.457)”; no obstante esto coadyuva a la disminución de la intervención social y a que la llamada sociedad civil asuma procesos de autogestión.

3.3.1. Condiciones laborales en Costa Rica en el período de estudio.

Una de las principales consecuencias de la implementación del modelo económico neoliberal, refiere a las condiciones laborales. De acuerdo con Weller (2011), un porcentaje considerable de las personas que cuentan con un empleo se encuentran en condición de pobreza, lo cual indica que su salario no logra cubrir las necesidades básicas familiares; otras manifestaciones del deterioro en las condiciones laborales son el desempleo, el empleo informal y el subempleo.

Durante los años 2006 a 2009, se presentaron los siguientes datos acerca de la condición de actividad de la población costarricense:

Tabla 1. Fuerza de trabajo por condición de actividad y tasas.

Fuerza de trabajo por condición de actividad y tasas						
Año	Total					
	Fuerza de trabajo	Ocupada	Desempleada	Tasa Neta de Participación	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo Abierto
Total País						
2003	1 757 578	1 640 387	117 191	55,5	51,8	6,7
2004	1 768 759	1 653 879	114 880	54,4	50,9	6,5
2005	1 903 068	1 776 903	125 948	56,8	53,0	6,6
2006	1 945 955	1 829 928	116 027	56,6	53,3	6,0
2007	2 018 444	1 925 652	92 792	57	54,4	4,6
2008	2 059 613	1 957 708	101 905	56,7	53,9	4,9
2009	2 121 451	1 955 507	165 944	56,5	52,1	7,8

Tomado de la Encuesta Nacional de Hogares, Serie 2003-2009

En los datos anteriores es posible evidenciar un salto en lo que respecta a la tasa del desempleo abierto, pasando de un 6.7% en 2003 a 7.8% en el 2009. Esto indica que hay un porcentaje considerable de personas que no están obteniendo una remuneración formal y que por algún otro medio deben obtener ingresos para su manutención y la de sus familiares en caso de dependencia económica; esto podría incidir en el número de personas que buscan la asistencia social como una alternativa para la reproducción de sus condiciones de vida.

El año 2006 presentó indicadores de mejora a nivel general en el país pero esto en comparación con dos años anteriores en los cuales se experimentó una recesión económica mundial; algunos de esos indicadores mostraron mejorías en los ingresos promedios reales de los ocupados y de los hogares, crecimiento de la

producción, disminución del desempleo y un **repunte de la inversión social**. Además, XIII Informe del Estado de la Nación (2007) plantea que los resultados obtenidos sobre las condiciones laborales en el país son paradójicos debido a que se evidencia un estancamiento de la pobreza, un aumento de los empleos de mala calidad (subempleo), continuidad de brechas sociales por ubicación geográfica así como entre los trabajadores calificados y no calificados (estancamiento del salario mínimo real).

De esta manera aunque se vislumbraba una mejoría de la situación socioeconómica del país, esta era relativa pues se demostró que a mayor crecimiento económico no necesariamente hay mejoras en las condiciones de vida en la población. La pobreza persiste así como el deterioro en las condiciones laborales de manera que “No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos” (p.52).

Esta situación puede analizarse a la luz de las implicaciones en la vida cotidiana de una familia tradicional costarricense. El salario es uno de los principales ingresos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas por lo cual este se puede contrastar con el costo de la Canasta Básica⁴⁹, misma que constituye un instrumento económico utilizado en Centroamérica como referencia

⁴⁹Explicada por el INEC (2004) como el “conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio” (p. 1). Indica además que fue elaborada a partir de los patrones de consumo obtenidos en la encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1987-1988 con apoyo del Ministerio de Salud y de la CEPAL.

para establecer la línea de pobreza y los salarios mínimos. Menchú y Osegada (2006).

A continuación se presentan algunos datos respecto a la evolución del costo de la canasta básica en el marco de la segunda administración Arias Sánchez:

Tabla 2. Evolución del costo de la Canasta Básica 2006-2009

Costo per cápita mensual de la Canasta Básica Alimentaria por año, según mes (en colones) 2006-2009				
Mes	2006	2007	2008	2009
	Total	Total	Total	Total
Enero	19 742,43	22 031,33	26 420,38	33 321,58
Febrero	19 423,16	22 214,42	26 805,53	32 069,76
Marzo	19 237,11	21 776,66	26 974,46	31 428,03
Abril	19 250,71	22 080,30	27 046,23	31 151,48
Mayo	19 481,91	22.405,18	27 640,33	30 404,82
Junio	19 765,50	22.797,62	28 307,66	30 163,79
Julio	20 015,72	23.598,33	28 745,15	30 397,04
Agosto	20 290,04	23.215,22	29 888,93	30 745,40
Setiembre	20 551,30	23.055,75	30 211,83	30 701,34
Octubre	21 078,32	23.945,34	30 904,22	31 001,45
Noviembre	21 276,06	24.964,35	32 107,33	30 871,26
Diciembre	21 756,05	23.326,99	32 743,82	31 568,59

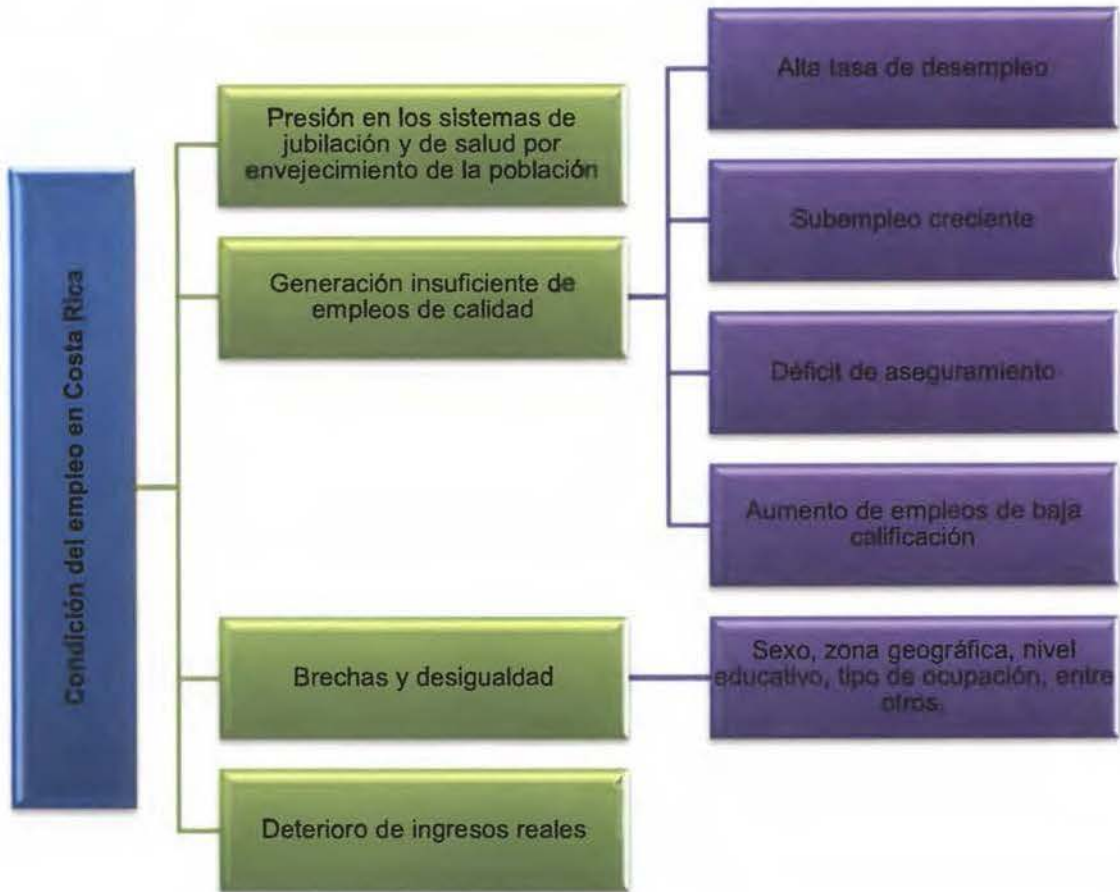
Datos obtenidos del Anuario Estadístico del INEC 2010.

De esta manera, una familia cuyos ingresos sean inferiores al costo de la canasta básica per capita, se encuentra en condición de pobreza extrema. Según estimaciones del INEC en estos años de estudio, una familia costarricense en promedio se encuentra conformada por alrededor de 3.5 miembros, de los cuales dada la conformación tradicional de los grupos familiares, puede existir un ingreso como sostén básico.

Además es necesario aclarar, que la canasta básica se reduce a productos alimenticios de manera que otras necesidades como el vestido, el techo, educación, transporte, y la recreación no son contemplados en el cálculo de los gastos cotidianos de una familia en su cotidianidad. Se entiende entonces que pese a una leve mejoría de indicadores, no necesariamente se presentó una mejoría en la situación socioeconómica de la mayoría de familias costarricenses y los ingresos reales obtenidos de trabajos formales o informales no alcanzan en muchos de los casos para hacer frente a los aumentos en la canasta básica alimentaria considerando las alzas en los precios de los productos en el mercado.

El XVII Informe del Estado de la Nación asombró con el dato en 2012 de 7,7% en la tasa de desempleo, siendo esta una de las mayores preocupaciones en tanto el empleo es el que permite a las familias reproducir sus condiciones de vida. No obstante, Mora y Morales (2013), confirman un 18% de desempleo en el país y un deterioro en la generación de empleo para la segunda mitad del año 2013 debido a la desaceleración económica; aunado a ello develaron las siguientes situaciones:

Figura 9. Situación del empleo en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Mora y Morales (2013)

Según los autores, un 75% de los y las trabajadoras reciben un ingreso mensual inferior a los trescientos mil colones, lo cual podría compararse con el costo de la canasta básica. En este sentido se evidencia el desfase existente entre los ajustes salariales y la inflación, resultando en números negativos para la economía familiar de la mayor parte de la población.

Una de las cifras más alarmantes del estudio de Mora y Morales (2013) es la del 22,4% de personas que reciben como pago mensual un ingreso menor al salario mínimo sumado al 40,3% de personas que se ubican en la categoría de cuenta propia que experimentan la misma situación. Esta situación se vincula al mencionado deterioro de los derechos sociales y es una expresión entre otras que presentaba el mismo XVIII Informe del Estado de la Nación (2012) –datos de la ENAHO- considerando los empleados entre los 15 y los 64 años :

- 1 de cada 5 no reciben aguinaldo.
- 3 de cada 10 no recibe pago por enfermedad, vacaciones o riesgo del trabajo.
- Menos de la mitad reciben pago de horas extras.

El escenario laboral costarricense se presenta complejo y muy a tono con las transformaciones en el mundo del trabajo; por ejemplo, según Barrantes (2013), aproximadamente solo a un 40% de las personas asalariadas les son reconocidos sus derechos laborales. Tales derechos conquistados en períodos históricos anteriores como el salario mínimo, la jornada laboral y los pagos extraordinarios se ven contrapuestos a nuevas formas de empleo que se caracterizan por la flexibilidad y la inestabilidad.

Según Rodríguez (2013), haciendo alusión a los datos de la Encuesta Continua del Empleo elaborada por el INEC, el 2013 culminó con una reducción en la tasa de desempleo pero no porque más personas se hallan empleado sino porque alrededor de 44.000 personas ya no se encuentran dentro de la denominada fuerza laboral a dejar de buscar una oportunidad de empleo; por lo

que prevén una alza de la tasa de desempleo ampliada que incorpora a quienes buscan empleo y a quienes han dejado de hacerlo. Agrega que los sectores más afectados fueron la agricultura, construcción e industria manufacturera, mientras que en su mayoría los nuevos empleos generados en el mismo año corresponden a ingenieros, técnicos y algunos vinculados al área del comercio.

Estos datos evidencian que Costa Rica no se encuentra aislada de las tendencias económicas mundiales, por el contrario presenta ejemplos de acciones que van en detrimento de los derechos laborales de los trabajadores. Destaca ASEPROLA (2004) en un estudio sobre algunos derechos laborales en el país,

La tendencia es a la “flexibilización” de las relaciones labores. Este término es utilizado por el sector empresarial nacional e internacional para indicar que las legislaciones necesitan ser más “flexibles” para que las empresas y los países puedan funcionar adecuadamente en el Libre Comercio. Su argumento de base es que las empresas ya no se pueden concebir como fijas y estables, como si son las leyes, sino que las empresas son cambiantes y necesitan constantemente de modificarse para competir en las exigencias y vicisitudes del mercado mundial. Por ello, es necesario adaptar o “flexibilizar” las legislaciones, para que las empresas puedan responder adecuadamente a las necesidades de los nuevos tiempos. Y esto se aplica, desde su punto de vista, no solamente a las leyes laborales, sino a todas aquellas leyes que afecten el libre comercio entre países y empresas. (p.7)

Se crítica entonces que tal perspectiva de flexibilización se enmarca en una visión de desarrollo simplista en la cual se considera que si las empresas tienen

buena producción y ganancias, esto va a generar mayores recursos y empleos, de manera que ante dicha dinámica económica la sociedad en general va a encontrar bienestar. No obstante, es sabido que en la racionalidad capitalista no hay cabida a la buena voluntad y la esencia radica en la acumulación privada de la riqueza.

De esta manera es posible visualizar como el empleo es una categoría básica en el análisis de la asistencia social, pues esta viene a colocarse como una alternativa para las familias que no logran reproducir sus condiciones materiales de vida a través de este. El Estado también debe responder a la población que cuenta con un empleo formal pero con ingresos mínimos o se encuentra dentro de las categorías de desempleo y subempleo.

A continuación se presentan algunos datos referentes a usuarios que han recibido asistencia mediante algún servicio social particularmente brindado por el IMAS entre el 2005 y el 2010:

Tabla 3. Usuarios que han accedido a servicios de asistencia social 2005-2010.

Número de beneficiarios del Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza del IMAS							
2005 - 2010 ⁵⁰							
Componentes	Unidad de medida	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hogares Comunitarios	Niños (as)	6 566	4 519	-	-	-	-
Otras Modalidades de atención a la niñez	Niños (as)	-	-	-	-	-	-
Superémonos (Cupón Solidario)	Niños (as)	21 551	8 137	52 753	56 125	162 541	185 214
Apoyo a Familias en desventaja Social	Familias	42 113	27 167	24 437	41 166	57 036	57 081
Veda	Personas	2 146	2 214	1 898	1 183	1 638	1 542
Emergencias	Familias	2 971	544	2 664	4 507	1 570	5 194
Atención a Mujeres adultas	Personas	2 515	2 404	-	-	780	953
Madres adolescentes y jóvenes	Personas	2 201	1 844	-	-	-	-
Instituciones de Bienestar Social	Organizaciones	33	12	29	35	14	16
Comités Cruz Roja	Comités	-	-	-	-	-	-
Mejoramiento de vivienda	Familias	1 430	1 171	1 085	1 083	763	1 230
Infraestructura Comunal	Proyectos	27	24	29	13	30	47
Infraestructura Comunal IMAS - Triángulo	Proyectos	-	-	-	-	-	-
Titulación	Familias	205	116	-	118	63	193
Lotes y servicios	Familias	2	-	-	-	-	-
Condonación de deudas	Familias	-	-	-	-	-	-
Ideas productivas	Proyectos	2 565	2 770	2 136	2 836	2 235	3 294
Subsidio Temporal para desempleados	Personas	-	-	623	-	-	-
Oportunidades de capacitación	Personas	4 271	6 809	-	-	1 943	1 707

⁵⁰ Tomado del Anuario Estadístico del INEC 2010. Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social, Área de Sistema Información Social (ASIS), Programa Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN). (Referencia original)

Año tras año y en particular durante los períodos previos a los procesos electorales, la asistencia social figura como una alternativa para los sectores mayormente vulnerabilizados. De alguna manera los servicios sociales de esta naturaleza persisten en las agendas públicas junto a propuestas de desarrollo nacional, que no han mejorado sustancialmente las condiciones de vida de la población costarricense.

Lo expuesto en estos apartados permite tener una aprehensión de la situación del capitalismo en la actualidad y como la estrategia de acumulación de corte neoliberal ha configurado nuevas relaciones de producción y reproducción de la vida social y por ende nuevas tendencias de gestión estatal y de condiciones laborales. Costa Rica, no es un ente aislado dentro de estos acontecimientos, el deterioro social generado por un sistema intrínsecamente desigual que se manifiesta en la pobreza y el desempleo –o empleos insuficientes y de baja calidad-.

3.3.2. *Efervescencia social: pugnas ante el deterioro de las condiciones de vida.*

Tal como lo señala Pastorini (2000), las políticas sociales no son una mera conceción estatal sino que deben entenderse en un *“proceso conflictivo atravesado por la lucha de clases, donde los diferentes grupos obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, “conquistan” y “conceden” alguna cosa a los demás sujetos involucrados”* (p.227). En tanto, las medidas neoliberales y de desarrollo económico excluyentes no son situaciones desarpercibidas por los sectores empobrecidos por el modo de producción capitalista.

Pese a que no existe un movimiento social articulado que haga frente al modelo económico implantado en los últimos años, es posible identificar diversas reacciones causadas por los aumentos en los servicios básicos, en los productos de la canasta básica y por los intentos de privatización que ponen en tela de duda el papel del Estado.

Como lo indican Robles y Voorend (2012), una serie de acontecimientos han generado efervescencia en la vida socioeconómica y política del país como es el caso del Combo del ICE, el Tratado de Libre Comercio y la corrupción de los grupos político-partidarios que se ubican en los diversos puestos de gobierno. Los últimos gobiernos han encausado sus gestiones hacia la apertura comercial y la modernización, mientras se torna cada vez más difícil que las familias solventen sus necesidades básicas.

Algunos de los acontecimientos políticos que generaron las movilizaciones más sobresalientes en los últimos años se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4. Pugnas sociales relevantes en Costa Rica durante el las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014)

Pugna social	Síntesis
Firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos	Se trató de la firma de un tratado entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, en el cual se conformó una zona de libre comercio. Entre los supuestos del convenio se encontraba la igualdad para exportadores e importadores, exención arancelaria por exportación, igualdad para la contratación pública entre inversionistas extranjeros y nacionales y la protección a la propiedad intelectual.

	<p>Esto generó oposición por la desventaja de los productores nacionales, la lesión a la soberanía nacional y la débil normativa en materia ambiental. Finalmente el convenio comercial fue ratificado, pero posteriormente se encontró que realmente no generó un aumento significativo de oportunidades laborales y exportaciones.</p>
<p>Caso Crucitas</p>	<p>En el 2008 el gobierno le otorgó una licencia a la empresa Infinito Gold Ltd, para realizar el Proyecto Minero Crucitas el cual se basaba en la minería a cielo abierto, declarándolo de interés público. Organizaciones ambientales y otros colectivos realizaron movilizaciones para detener dicho proceso debido al impacto negativo en el ambiente, la salud y la economía local.</p> <p>El Tribunal Contencioso emitió una sentencia de anulación del contrato ante lo cual la empresa inició una demanda contra el Estado. El proceso de arbitraje se encuentra vigente y a cargo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) anexo al Banco Mundial.</p>
<p>Crisis financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social</p>	<p>En el 2010 se evidenció mediante un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), una crisis financiera de la C.C.S.S, que situaba el derecho a la salud en riesgo. Estos hechos se presentaron desde la administración Arias Sanchez (2006-2010) y continuaron en la administración Chinchilla Miranda (2011-2014), siendo Eduardo Dorian e Ileana Balmaceda los respectivos presidentes ejecutivos de la C.C.S.S.</p> <p>En el discurso oficial de la administración Chinchilla, se explicó que la crisis devino por un exceso de gastos y por la recesión económica internacional, sin embargo las organizaciones sociales develaron hechos de corrupción, morosidad, la condonación de deudas al mismo Estado y problemas administrativos frente a un deterioro de los servicios de salud. Particularmente en el Plan Escudo propuesto por la administración Arias, se multiplicaron las plazas especialmente administrativas, se realizaron ajustes salariales (aumentos) y se elevó el tope de cesantía.</p> <p>Pese a que la presidenta Laura Chinchilla finalizó su gestión considerando que había dejado a la CCSS con estabilidad financiera, la CGR ha señalado que la</p>

	institución presenta debilidades en los procesos sancionatorios, en la recaudación de ingresos y en la disminución de los egresos.
--	--

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con: AIDA (2008), Altman (2007), CEPAL (1999), CGR (2014), Cortés (2009), Díaz (2013), Fornaguera (2014), Merino (2010), Ortega (2014), Ortiz (2013) y Segura y Coronado (2008).

De los anteriores, el caso del TLC destacó por la capacidad de respuesta de las organizaciones sociales ante una medida de corte neoliberal que coloca con supremacía el libre comercio como la alternativa para el desarrollo socioeconómico. Indica Salas (2010), que se estimó la participación de al menos 40 grupos, no solo de sindicatos sino de cooperativas, grupos culturales, medios de comunicación, uniones agrícolas, grupos ambientalistas, redes de mujeres, grupos religiosos, partidos políticos, organizaciones locales⁵¹ y otras entidades que realizaron acciones de resistencia durante el largo proceso de negociación:

El movimiento contra el TLC aglutinó una enorme variedad de sectores y actores sociales, que se integraron a la lucha por motivos que, en algunos casos eran colectivos y, en otros casos eran particulares de la agenda o reivindicaciones específicas de un grupo o sector. Algunas de las instancias que participaron en el movimiento existían desde mucho tiempo atrás y otras se conformaron para dar respuesta a la coyuntura política. (p. 16)

Pese a su carácter heterogéneo se vincularon por el objetivo común de considerar que el TLC vendría a traer secuelas negativas en la economía y autonomía nacional. Plantea Merino (2010) que el punto de articulación del

⁵¹ Fue particular a esta coyuntura en el país la creación de Comités Patrióticos y Coordinadoras de Lucha. Según la autora de las primeras se constituyeron aproximadamente 120 y de las segundas 25.

movimiento social radica en la defensa de un Estado Social, pues se veían amenazadas instituciones y servicios públicos que son derechos conquistados por los sectores populares; además, “las luchas históricas de sectores oprimidos son reposicionadas en el debate público a la luz de las amenazas del Tratado, así como lo son las reacciones a la profundización de un modelo económico excluyente” (p.33).

Esto demuestra que ante el conocimiento popular de las secuelas de un proyecto de desarrollo enmarcado en un sistema económico desigual que se expresa en lo cotidiano en la insatisfacción de necesidades básicas, es posible generar un movimiento organizado de lucha, pero no solo de resistencia sino de cambio. Cuando una medida, como lo fue este caso del Tratado Comercial, afecta lo aspectos básicos de la vida social, reanima la efervescencia social.

Si bien el resultado final del referéndum fue un sí a la ratificación del TLC, y pese a los cuestionamientos al procedimiento y la información que existía, se evidenció un balance positivo en términos de la capacidad de lucha de los sectores populares frente a proyectos de carácter neoliberal que provocan deterioro en sus condiciones de vida. De igual forma fue posible apreciar como una política pública se condensa en un proceso de lucha por diversos sectores sociales que defienden sus intereses y no únicamente definida por los grupos hegemónicos.

Otra de las propuestas en la agenda pública costarricense que generó mayor efervescencia social fue la presentada por el entonces presidente Oscar Arias en el 2009 y denominada Plan Escudo, en el que plantea una serie de

medidas para hacer frente a la recesión económica presente a nivel mundial. Según Goldstein (2012), la crisis del 2008 tuvo lugar luego de que como respuesta a una crisis precedente, se tomaran medidas como la inyección de crédito a la economía, transferencia de fondo a los bancos y coadyuvar a la población estadounidense a adquirir viviendas con hipotecas de interés variable.

Es por lo anterior que se incrementaron los préstamos que inicialmente eran con bajos intereses y posteriormente aumentarían de manera que la población no pudo hacer frente a dicho endeudamiento (no solo de vivienda, sino de tarjetas de crédito, automoviles, gastos de salud y de educación). En palabras de Goldstein (2012), “Cuando la cortina de humo se disipó, lo que pudo verse tras la crisis financiera era la clásica crisis de sobreproducción capitalista” (p.33); una sobreproducción de artículos no indispensable para satisfacer sus necesidades básicas .

Dicha recesión afectaría la economía del país aumentando el desempleo y la pobreza y disminuyendo la inversión extranjera y las exportaciones. Efectivamente, explican Mora y Morales (2009), que la crisis del 2008 provocó una desaceleración de la producción, incremento en las tasas de interés, dificultad para acceder a créditos, encarecimiento del precio del petróleo, aumento de productos de la canasta básica, baja en las exportaciones, entre otros.

Esta era la justificación por la cual el entonces mandatario externaba en sus discursos los tiempos de “vacas flacas”, pese a que se había magnificado las bonanzas de la ratificación del Tratado Comercial con los Estados Unidos, entre las que destacaban el aumento en el empleo y la mejora sustancial en las

economías familiares que implicaría a mayor escala para el país una salida del subdesarrollo. En dicho plan, el expresidente manifestó haber tomado en cuenta a las diversas agrupaciones político partidarias como el ML, el PAC y el PUSC así como a representantes del sector privado.

Pero también indicó haber incorporado las opiniones de los sectores populares:

Agradezco a aquel vendedor de artesanías de Poasito que me explicó con detalle las necesidades de su pueblo; a aquella madre de Limón que me habló de su temor a perder el empleo; a aquel campesino de San Carlos que me expuso su dificultad para conseguir un préstamo. No puedo mencionar el nombre de cada uno de los costarricenses que en las gliras me ha puesto un papelito en la mano con ideas, o me ha entregado una carta expresándome sus preocupaciones. Pero sepan que sus aportes también forman parte de este plan. (Arias, 2009, p.1)

Se anunció entonces que este plan condensaba el aporte de estos actores sociales y se presentaba como un *plan de protección social y estímulo económico*. La propuesta se desglosó en cuatro ejes bajo el supuesto de responder a cada grupo social según sus particularidades; a continuación se presenta una síntesis de las medidas:

Figura 10. Ejes del Plan Escudo propuesto por Oscar Arias (2009)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Arias (2009)

Tal cual es posible visualizar, estas medidas corresponden a la tendencia neoliberal que marca la economía mundial. En el eje que corresponde al empleo se menciona claramente nuevas formas de trabajo que coinciden con la propuesta de flexibilización laboral; bajo una supuesta lógica de solidaridad, se propone el teletrabajo en el sector público así como el “part time”, este último como alternativa a los despidos masivos; en palabras de Arias (2009) “Es preferible que, por un

corto periodo de tiempo, dos personas realicen la mitad del trabajo y ganen la mitad del salario, a que una de ellas pierda su empleo para siempre” (p.4).

Junto a ello se propone una modernización de la legislación laboral, lo cual implica modificaciones en el Código de Trabajo para facilitar el acogimiento de estas nuevas formas de empleo. Esta conquista social lograda muchas décadas atrás, se vería alterada con cambios como la jornada anualizada en donde se trabajan menos horas en temporada baja sobre la línea del salario mínimo.

De forma complementaria se hacía alusión a la capacitación, como estrategia para generar la mano de obra que se requiere según las necesidades empresariales. Asimismo Avancemos, subsidios y préstamos para estudio y capacitación, son parte de la intención de integrar especialmente jóvenes al mercado laboral y dar respuesta a los requerimientos de dicho mercado.

A su vez, Arias (2009) planteaba el apoyo a los pequeños empresarios como una alternativa, pues no toda la fuerza laboral puede ser absorbida como trabajadores, de manera que la autogestión es otra de las estrategias principales. De forma paralela se promueve un apoyo a las zonas francas considerándolas fuentes de empleo y desarrollo para el país.

Pese a haber aclarado en los inicio del Plan Escudo la participación de diversos grupos sociales, la respuesta no obtuvo una fácil acogida. Según el OSAL (2009), el 24 de abril del mismo año, varias agrupaciones como ANEP, UNDECA, FEUCR, UPANACIONAL y la Iglesia Luterana, presentan una serie de propuestas denominadas “Diez medidas para enfrentar la crisis económica con

inclusión social y productiva”, considerando la existencia de vacíos en el Plan Escudo y su aversión a este.

Las medidas propuestas se enfocaban principalmente en los siguientes aspectos:

- Función del sistema financiero
- Seguridad alimentaria
- Promoción del trabajo decente
- Papel del Banco Central
- Consumo responsable
- Acceso a la tierra, entre otros aspectos.

Para la manifestación realizada el primero de mayo de ese mismo año con motivo del día de los trabajadores, varias agrupaciones convocaron a la población para oponerse a las medidas de flexibilización laboral y el Plan Escudo propuesto por el poder Ejecutivo (Mata, 2009). El presidente de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum en este contexto pronunció la perspectiva de la organización:

Don Oscar Arias ni hace 20 años ni ahora ha hecho lo suficiente para enfrentar la crisis de la clase trabajadora, y prueba de ello es que en esta segunda administración apuntó las baterías a la aprobación del TLC, indicando en determinado momento que generaría más de quinientos mil empleos, y ahora que ya está en vigencia, ha anunciado un fuerte desempleo para este y los próximos años, lo que demuestra que la tesis del movimiento sindical y de los movimientos sociales no estaba equivocada,

porque lo único que hizo fue proteger a las grandes multinacionales, entregándoles gran parte de nuestra soberanía, y continuando con el camino de la destrucción de las instituciones que cimentaron una Costa Rica más igualitaria, que desafortunadamente desde hace un cuarto de siglo ya no la tenemos. (Aguilar, 2009)

Se evidenció una disconformidad respecto a dicho plan, pues desde su perspectiva más que proteger a los sectores trabajadores, favorecía a las grandes empresas transnacionales y se alteraban los derechos laborales. Asimismo en el Encuentro Popular contra el Plan Escudo realizado en las instalaciones de la U.C.R., se acordó convocar acciones de organización y movilización contra la propuesta del gobierno y vincular otras luchas reivindicatorias como el presupuesto para la Educación Superior, apoyo al campesinado, problemáticas ambientales (piñeras, proyecto hidroeléctrico Diquis), precios de artículos de consumo básico, tarifas de servicios públicos y aumentos salariales (Encuentro Popular contra el Plan Escudo, 2009).

Años después aún se le siguen asociando secuelas negativas a la ejecución del Plan Escudo. Indica Castillo (2012) que a cuatro años de la implementación de dichas medidas, Costa Rica presenta el déficit más grande de Latinoamérica por lo cual respalda esta afirmación con las palabras del analista internacional Isaac Cohen quien sostiene la necesidad de dismantelar instrumentos como este plan que fueron propuestos como solución y generar reformas fiscales.

En un informe avalado por diputados de los partidos políticos PLN, PASE, PUSC y ML, se destaca el Plan Escudo propuesto por el expresidente Arias, como responsable de la crisis financiera de la C.C.S.S. Soto (2013), retoma las palabras de una de las legisladoras involucradas Patricia Pérez Hegg:

“El plan escudo de Óscar Arias cogió a la CCSS como la caja chica y pararrayos del desempleo. No podemos usar una institución tan emblemática como la Caja como un instrumento económico paliativo del desempleo, que fue lo que se hizo. Eso para mí es una mala decisión estratégica. 11 mil personas más fue lo que se aumentaron en plazas y ahí se ve cómo los numeros se empiezan a torcerse, esto sumado al tema de los pluses salariales”.

De esta manera aún se siguen debatiendo los impactos de las medidas planteadas en el “Plan Escudo” particularmente en un contexto en el que se sigue planteando momentos difíciles para la economía mundial. Además posteriormente surgieron nuevas iniciativas como el proyecto de Solidaridad Tributaria conocido como Plan Fiscal⁵² con el cual se inició un debate sobre la recaudación fiscal; dicha reforma tributaria podría expresarse en el aumento sobre los impuestos de la renta y al valor agregado.

La resistencia de grupos opositores y sectores sociales que colocan en discusión el impacto social de realizar una reforma fiscal demuestra de nuevo el

⁵² El Ministro de Hacienda Edgar Ayales presentó en octubre de 2013 una propuesta de reforma fiscal denominada “En ruta hacia la consolidación fiscal: agenda para un dialogo nacional”. En dicho documento se desarrollan 4 temáticas principales: fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia fiscal; 2) mayor eficiencia y calidad en el gasto público; el sistema tributario y aduanero y una estrategia de financiamiento y ejecución de inversión pública más efectiva.

proceso de lucha social que implica el proceso de una política pública. Debido a esto, dicho proyecto aún se encuentra en discusión y se ha aunado a otras reivindicaciones en los últimos años.

Lejos de atenuarse el conflicto, el período de administración de Laura Chinchilla, según el XVIII Informe del Estado de la Nación, afrontó una diversidad de manifestaciones colectivas, sin un pico en específico sino más bien con un carácter difuso que abarcó temáticas medioambientales, laborales y económicas:

Pareciera no obstante, que hay un común denominador en los puntos de máxima expresión de la protesta: la defensa de la institucionalidad estatal y los beneficios derivados de ella para algunos grupos de la sociedad. Ya sea por el régimen de pensiones, el monopolio del ICE, el de revisión técnica en manos del Estado, la apertura económica, o el plan fiscal en conjunto con la crisis de la CCSS y convenciones colectivas; en todos los casos hay puntos comunes que llevan a señalar la resistencia de amplios grupos de la sociedad contra reformas que intentan cambiar de manera sustantiva, las competencias u obligaciones del Estado. (p.260)

El XVIII Informe del Estado de la Nación presenta un turbio panorama en lo que respecta a la democracia, particularmente por una pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, lo cual podría explicarse en los cotidianos casos de corrupción política expuestos en los medios de comunicación nacional. Respecto a este “desencanto político” el documento señala:

El saldo para el sistema político en general, y el Gobierno en particular, es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o alianza de actores capaz de tomar la iniciativa, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. En efecto, el apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo. (p.59)

Este descontento ha conllevado a un aumento de protestas sociales, considerándose el 2011 como el año de mayor repunte de manifestaciones en los últimos 17 años. Indica el Programa Estado de la Nación que solo en el 2011 se contabilizaron 632⁵³ acciones colectivas y en el período comprendido entre 1995 y 2011, registran un promedio de 34 acciones de ese tipo por mes.

Es así como pese a que no se puede identificar un movimiento de lucha articulado, es posible identificar focos de resistencia ante políticas que afectan directamente la cotidianidad de los trabajadores y sus familias. Asimismo, el empleo ha sido uno de los ejes sustanciales de las acciones colectivas en los últimos años, puesto que es a través de este que principalmente las personas logran obtener recursos para satisfacer sus necesidades básicas.

Por lo anterior, es posible considerar que la construcción de la agenda pública no se realiza de forma parcializada por y para los intereses de la clase hegemónica; ante un oleaje de medidas neoliberales, el conflicto social se hace manifiesto. Tal como se abordó a lo largo de este capítulo, los cambios en los patrones de producción y acumulación del sistema capitalista han generado

⁵³ Estos datos son de carácter formal pero podrían no contener algunas otras manifestaciones que no alcanzaron reconocimiento público

cambios en la esfera laboral y en la configuración del Estado, de manera que es posible comprender que los puntos en conflicto en las últimas administraciones refieran a la soberanía nacional, la flexibilización laboral y la defensa de la institucionalidad pública.

Todo esto nos permite comprender como las condiciones históricas median en la agenda pública y las políticas que van a direccionar el desarrollo nacional. Y ello también acerca la discusión a la relevancia y orientación de los servicios sociales actualmente y cómo llegan a vincularse tales condiciones con los enfoques teóricos y perspectivas de desarrollo desde los cuales se diseñan.

3.4. Crisis y ajustes: implicaciones en la vida social

La asistencia social adquiere un significado histórico a partir de las condiciones socioeconómicas y políticas en las cuales se encuentra enmarcada, como manifiesta Pastorini (2000), el análisis de los políticas sociales implica “una óptica tanto política, social como económica” (p.227). Nos encontramos dentro de un orden social que contrario a un ideal de bienestar, ha promovido pobreza y violencia social en la vida cotidiana.

Esta configuración de la vida social ha traído consigo implicaciones en el papel del Estado y para el caso en estudio, de las políticas sociales. Un sistema económico transnacional y una geopolítica mundial donde coexisten hegemonías y países dependientes, son elementos esenciales del panorama actual.

Se evidencian mecanismos de control económico en los cuales se condicionan a los países periféricos a conceder ventajas competitivas para el

asentamiento de las grandes empresas transnacionales, generando a su vez mayor dependencia de los países del capitalismo central y dejando al país en condición de desventaja y vulnerabilidad. Dichas ventajas enfatizan en una intervención estatal que coadyuve la capacitación de la fuerza de trabajo, la concesión de recursos nacionales y modificaciones en la legislación, todo esto de acorde a los requerimientos del mercado.

Como consecuencia de los cambios en el orden social vigente, se han reconfigurado las relaciones laborales, privando la flexibilidad y la desregulación de los derechos sociales. Frente a la necesidad de los sectores populares por reproducir sus condiciones de vida, se da un deterioro paulatino de los mercados laborales sobresaliendo altas cifras de desempleo y subempleo.

Paradójicamente ante un mejoramiento acelerado de la tecnología se van engrosando las filas de personas sin los requerimientos aptos para ingresar al mercado laboral y a su vez una saturación en ciertos nichos ocupacionales. Las propuestas de organismos internacionales como la OIT y la CEPAL se orientan a la capacitación de mano de obra e incentivos para el mercado que contrate, favoreciendo la flexibilidad laboral, la reducción de las jornadas, los recortes salariales, el trabajo comunal, entre otros.

Tales propuestas constituyen “muros de contención” ante una crisis que los mismos grupos hegemónicos han colocados como problemáticas naturales de la sociedad. Costa Rica no dista de este marco mundial de desarrollo; con el advenimiento de medidas neoliberales desde finales de los ochenta con los

programas de ajuste estructural encabezados por administraciones del PLN y el PUSC, también se evidencia un deterioro en las condiciones de vida de la población.

Se plantea una modernización del Estado bajo los principios de eficiencia, eficacia y participación ciudadana, mediante una gestión pública que favorezca la producción. Sin embargo los análisis nacionales reconocen el estancamiento de la pobreza, el aumento del subempleo y el rezago la población trabajadora de categoría no calificada, como parte de la situación actual del país.

Con ello queda claro que un mayor crecimiento económico no implica necesariamente una mejora sustancial en la calidad de vida de la población. La dificultad para satisfacer las necesidades básicas familiares ante el aumento en el costo de la vida reflejado en el aumento en los costos de los servicios básicos y los productos de la canasta básica, así como los intentos de privatización y la apertura comercial, han generado gran efervescencia social.

El intento por implementar medidas neoliberales y el impacto directo del sistema capitalista en las condiciones de vida de la clase trabajadora, generan descontento popular y acciones cotidianas (pugnas sociales) que refieren a alzas en los buses, falta de vivienda, estancamiento de los salarios, el acceso y aumentos de los servicios básicos y el alto costo de la vida (incorporando la canasta básica). Dichas acciones se constituyen en pugnas sociales porque reflejan las repercusiones del conflicto social y según explica Vasconcelos (2010), los movimientos sociales emergentes son importantes en la determinación de las

políticas sociales al incorporar demandas (reivindicaciones e intereses) particularmente contra el Estado.

Al respecto señala:

Si todas las políticas del Estado están mediadas por las luchas inter e intra aparatos del Estado, así como por los intereses de los diversos grupos de la sociedad civil, las políticas sociales también lo están, y tal vez de una forma aún más marcante. Normalmente alcanzan los intereses de grandes sectores de la población, que terminan reflejándose en las ideologías e intereses de las burocracias y partidos políticos. (Vasconcelos, 2010, p.77)

Todo esto en un marco de desarrollo neoliberal en Costa Rica marcado por un estancamiento de la pobreza –un millón ciento cuarenta mil personas en esta condición según el XVIII Informe del Estado de la Nación-, una creciente desigualdad en los ingresos, una caída en la inversión social (programas universales y selectivos) y un mayor conflicto social generado por la diversidad de protestas sociales. Este contexto permea en la situación actual de la asistencia social, pues como argumenta Behring (2000), se fomenta la focalización de los servicios sociales hacia aquellos con menor capacidad de presión.

No obstante, según Cordero (2005), muchos de los movimientos sociales más significativos de las últimas décadas se asocian con los sectores medios donde destacan empleados públicos así como pequeños y medianos empresarios que se desenvuelven en el mercado interno, lo cual indica que no solo quienes no tienen empleo sufren las repercusiones del sistema capitalista. Dicho autor asocia

estas manifestaciones sociales con el desencanto en la política electoral y la crisis del partido oficialista, es decir, del Partido Liberación Nacional (PLN) que se mantiene en una encrucijada entre su esencia socialdemócrata y el proyecto neoliberal.

Pese al carácter difuso de los movimientos que se han presentado en las últimas décadas en el país, se percibe un nexo común en el descontento por el supuesto sistema democrático y el modelo de desarrollo que coloca en desventaja la producción nacional frente a los intereses de las grandes empresas transnacionales. Estas pugnas demuestran la capacidad de organización frente a medidas estatales que afectan la economía familiar y por tanto representan un cuestionamiento al modelo de desarrollo que se venía implementando:

La respuesta popular es evidente: unidad en la resistencia frente al gobierno que representa la clase político-empresarial del país y protege a las transnacionales a cualquier costo, que promueve medidas que van cada vez más en detrimento de la calidad de vida del pueblo trabajador y que hacen de Costa Rica un país cada vez más desigual, y que además reprime las acciones que cuestionan y denuncian este modelo de "desarrollo". (Grau,2004,p.200)

Este antecedente se suma a una amplitud de movilizaciones ciudadanas surgidas en el período de estudio, vislumbrando un contexto de lucha a partir de la configuración del sistema económico internacional, lo cual implica nuevos objetivos y actores particulares del proceso de liberalización económica y globalización. Este acercamiento al conflicto social vivido en Costa Rica, permite

evidenciar su influencia en la conformación de la agenda pública durante los últimos dos gobiernos liberacionistas⁵⁴.

Pese a que no se logró determinar un movimiento articulado de lucha contra los sectores hegemónicos, es evidente que el descontento popular y sus demandas tienen injerencia en la configuración de la agenda gubernamental. No solo se trata de un descontento político con las agrupaciones partidarias tradicionales sino de contrariedad frente a medidas de carácter neoliberal que afectan directamente la cotidianidad de las familias.

La flexibilización laboral, la modernización de la legislación que encubre aquellas ventajas competitivas requeridas por las transnacionales y la capacitación técnica como estrategia frente a las condiciones laborales, son presentadas como medidas de protección social. Con ello se evidencia que las condiciones históricas y las pugnas sociales contenidas en ellas median en la construcción de las políticas sociales.

Ante las condiciones de pobreza y desigualdad generadas en este momento histórico, la asistencia social adquiere sentido dentro de la dirección del desarrollo nacional y los servicios sociales que de ella se desprenden se orientan hacia la empleabilidad y la autogestión.

⁵⁴ No se pretende realizar un análisis exhaustivo de dichas manifestaciones sino recuperar algunos elementos que permitan la reflexión sobre las implicaciones del movimiento social en la conformación de políticas públicas.

Capítulo 4. Enfoques teóricos y perspectivas ideológicas sobre la asistencia social: propuestas desde los organismos internacionales.

Las estructuras socioeconómicas requieren ser coadyuvadas por perspectivas teóricas con un contenido ideológico que legitime el orden social vigente y permita su reproducción. Siendo así, conviene avanzar sobre los enfoques teóricos predominantes que explican el desarrollo y plantean alternativas de política social para hacer frente a las secuelas que viven los sectores oprimidos.

En este capítulo se presentan los hallazgos de los principales enfoques teóricos y perspectivas de desarrollo reproducidos por organismos internacionales con influencia política y económica en el país, encontrados en los instrumentos de planificación nacional así como en los planteamientos discursivos de las autoridades gubernamentales en el período de estudio y que se abordan en el próximo capítulo. Particularmente se hace referencia al planteamiento de oportunidades y capacidades del economista Amartya Sen, a las transferencias monetarias condicionadas incentivadas por la CEPAL como clave del desarrollo y a la propuesta de competitividad del Banco Mundial.

Se recuperan tales enfoques identificando sus principales postulados, mismos que se presentan en forma descriptiva y paralelamente se brinda un análisis de la información expuesta. Es importante para ello tener como referencia las condiciones históricas abordadas en el capítulo anterior y cómo ello permea en la orientación de la gestión estatal.

4.1. Libertad como desarrollo: Enfoque de Amartya Sen

Toda política social está sustentada en un enfoque teórico que determina su naturaleza, objetivos, estrategias y su concreción en determinados programas. Desde la década de los ochenta y hasta el día de hoy, la propuesta del economista originario de la India, Amartya Kumar Sen, ha tenido gran auge a nivel mundial y particularmente en Latinoamérica, dado que su pensamiento ha sido acogido por el Programa de las Naciones Unidas y por el Banco Mundial, organizaciones que más adelante serán consideradas en un análisis particular sobre la influencia de los organismos internacionales en la formación de las políticas públicas.

Considerando la premisa anterior, es necesario abordar su perspectiva teórica sobre la realidad y su propuesta sobre la orientación de la política social. Plantea Sen (2000) que el desarrollo ha tendido a verse desde una óptica meramente económica en donde los factores centrales son el Producto Interno Bruto (PIB), la industrialización y los avances tecnológicos; pero para hacer ruptura con ello, coloca como elementos claves las libertades de los seres humanos.

Desde esta óptica de Sen (2000), el desarrollo es comprendido como un proceso de **expansión de libertades** de los individuos. Las maneras para lograr esa expansión son muy concretas, incluyendo aquellas de carácter más económico como el crecimiento del PIB y el avance tecnológico, pero también con cuestiones más elementales como los derechos humanos y las instituciones sociales, especialmente asociadas a salud y educación.

Tales elementos hacen alusión a los medios y no a los fines, pues el autor critica la visión economicista que según él ha promovido el crecimiento económico como una finalidad, diferenciando que su propuesta coloca dicho crecimiento como un medio para alcanzar el bienestar de la población, siendo entonces esta la finalidad. A su vez, ese bienestar se traduce en libertad, pero desde su análisis, esta puede ser limitada por motivos como la pobreza, las escasas oportunidades, el abandono de servicios públicos y los regímenes autoritarios.

Sen (2000) argumenta que el desarrollo es libertad, es entonces el fin principal. La interrogante que surge es cómo lograr libertad dentro de un sistema que se basa en relaciones sociales desiguales y abstrae a los sujetos de su libertad sometiéndolos a la venta de su fuerza de trabajo. Es más, este economista llega a definir el intercambio o las transacciones como una libertad básica de los seres humanos, dado que considera el mecanismo del mercado como una contribución al crecimiento económico y de ahí que le dé también énfasis al trabajo:

De hecho, la denegación de la libertad para participar en el mercado de trabajo es una de las maneras de mantener a los individuos en la esclavitud y la cautividad, y la batalla contra la falta de libertad que supone el trabajo en condiciones de servidumbre es importante hoy en muchos países del Tercer Mundo por algunas de las mismas razones por la que fue trascendental la guerra de Secesión americana. La libertad para participar en los mercados puede contribuir de manera significativa por sí misma al desarrollo, independientemente de lo que pueda contribuir o no el mecanismo de

mercado a fomentar el crecimiento económico o la industrialización. (Sen, 2000, p.23)

Pensar que el contrato laboral es una oposición a la esclavitud -tal cual lo hace Sen (2000)-, es cuestionable en un contexto neoliberal de flexibilización laboral y debilitamiento de los derechos sociales. Un libre mercado en la actualidad da predominio a los intereses de las grandes transnacionales y junto a ello una pobreza creciente. No obstante, dicho enfoque teórico propone una vinculación para alcanzar la libertad.

El mercado, la intervención estatal y la ayuda social, son tres elementos que desde la perspectiva del economista se conjugan en un supuesto desarrollo adecuado, pues si bien presume de los mercados como motores del desarrollo afirma que “[...] eso no excluye el papel de la ayuda social, la legislación o la intervención del Estado cuando pueden enriquecer –en lugar de empobrecer- la vida humana” (p.24). Por tanto hay diversos actores con un papel protagónico en los procesos de desarrollo, algunos de ellos se identifican en el siguiente esquema:

Figura 11. Actores involucrados en el desarrollo según la propuesta de Amartya Sen.



Elaboración propia de acuerdo con Sen (2000)

Esta comprensión idealizada comprende una relación armoniosa entre las diversas instituciones sociales. El meollo del asunto es que los diversos actores presentan diversos intereses que entran en conflicto, esta vinculación pacífica obvia el carácter contradictorio de la sociedad. Más preocupante es la existencia

de grupos hegemónicos que manejan la vida política, la orientación de los sistemas educativos y la información que presentan y ponen en discusión los medios de comunicación.

El pensamiento de Sen (2000) tiene elementos que amplían una visión simple y economicista, pero preserva su esencia conservadora. Incluye en su análisis aspectos socio-culturales como: la diferencias de género, el cuidado de los hijos, los patrones familiares y la relación con el medio ambiente. Estos elementos son importantes en un análisis de política social porque permiten visualizar situaciones asociadas a la pobreza, como lo son las desigualdades por condición de género, discapacidad, edad, ubicación geográfica, entre otros, que socavan la dignidad humana.

No obstante, nótese que en su planteamiento, la pobreza y demás situaciones son presentadas como limitantes de la libertad de los individuos, pero no se mencionan las causas estructurales que la producen. La pobreza limita el desarrollo de los seres humanos, pero esta tiene una explicación en un sistema de producción desigual, esto permite ir comprendiendo que la problemática medular desde esta perspectiva es más bien la redistribución; se denota una preocupación en cómo se redistribuye la riqueza en la supuesta generación de oportunidades, pero sigue sin resolver la existencia de la apropiación privada y la alienación de la clase trabajadora.

4.1.1. La libertad: perspectiva instrumental

Hay una premisa básica en el análisis de Sen (2000): la libertad es tanto medio como fin. Tal como se explicó anteriormente, desde este enfoque no es el crecimiento económico el fin, aunque este es legitimado como un medio; es la libertad la meta máxima para lo cual se requiere de libertades concebidas como derechos y oportunidades que sirven de puentes para mejorar la capacidad personal y alcanzar este ideal de bienestar.

Justamente porque las libertades se conciben como medios, es que se habla de una perspectiva instrumental. Estas libertades instrumentales se encuentran vinculadas a instituciones sociales que las fomentan por ejemplo a través de políticas y que a su vez pueden interactuar entre sí para contribuir a un mayor desarrollo de las capacidades humanas.

A continuación se presenta un esquema con los diferentes tipos de libertad que se consideran desde dicho planteamiento y posteriormente se brinda un análisis de las mismas:

Figura 12. Tipología de libertades según Amartya Sen.



Elaboración propia a partir de acuerdo con Sen, Amartya. 2000.

Las libertades de naturaleza política son definidas por Sen (2000) como “oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los gobierna y con qué principios [...]” (p. 57), incorpora en ello la expresión de prensa sin censura y de la ciudadanía a discutir sobre su sistema democrático. Dicha definición hace referencia directa a los Derechos Humanos en términos de elección de gobernantes y de elección partidaria, lo cual puede tener el sesgo de reducir participación política a un evento cada cuatro años, donde se legitima una democracia representativa de un Estado permeado por la orientación de los grupos hegemónicos.

Plantea también las garantías de transparencia referidas a la divulgación de información y la prevención de la corrupción. Agrega que “la sociedad funciona presuponiendo un mínimo grado de confianza” (Sen, 2000, p.59); no obstante sería la más difícil de alcanzar en las realidades de nuestros países latinoamericanos y a nivel mundial, donde los actos de corrupción por parte de los miembros gubernamentales son hechos cotidianos, tal como se abordó en el capítulo anterior.

Aunado a ellas, están los servicios económicos, figurando la libertad de emplear los recursos económicos para consumir, producir e intercambiar. Se presenta el supuesto de que a mayor desarrollo económico (renta y riqueza), la población ve acrecentados sus derechos económicos.

Pero estos servicios económicos se acompañan de las oportunidades sociales, las cuales son esenciales para el análisis de los siguientes capítulos, pues el acento de la propuesta de Sen (2000) está en la salud y la educación. Un buen nivel educativo y de salud genera un beneficio no solo individual sino colectivo pues propone que ambos elementos mejoran la vida privada de los individuos, pero también favorece la dimensión colectiva al interactuar de forma efectiva en el desarrollo económico y político.

Aquí está la asociación de salud, educación y economía, una población cualificada –que haya pasado por el sistema formal educativo- y que goce de buena salud, es sin duda, el tipo de persona idónea para formar parte de la fuerza de trabajo requerida para mantener el sistema. Por eso coloca el analfabetismo y las enfermedades como obstáculos para el desarrollo, reconociendo que las

actividades económicas tienen requerimientos especiales sobre todo en una coyuntura actual donde las transnacionales requieren por ejemplo de técnicos en informática y en otras ingenierías.

Dentro de estas libertades instrumentales destaca la importancia de un sistema de protección al que denomina seguridad protectora y es relevante también para el análisis de la asistencia social. Sen (2000) reconoce que “con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente su vida” (p.59). Ante ello plantea la generación de mecanismos institucionales en casos especiales o en poblaciones “vulnerables”, ejemplo de ello son los seguros en caso de desempleo y las “ayudas” a indigentes o personas que no logran satisfacer su necesidad de alimentación.

Todas estas libertades son a la vez fines y medios que se interconectan y se complementan. Pero también se presentan las antagonistas de las libertades, situaciones contrarias que más bien limitan a los seres humanos. Por ejemplo:

Figura 13. Ejemplos de privación de libertad según Amartya Sen

Tipos de privación de libertad	Hambrunas, desnutrición
	Acceso limitado a asistencia sanitaria, agua potable y sistema de saneamiento
	Limitadas oportunidades de acceso educación, empleo bien remunerado y seguridad social y económica (privación de tomar decisiones)
	Desigualdad entre géneros
	Negación de libertad política y derechos humanos

Elaboración propia de acuerdo con: Sen, Amartya. 2000.

En palabras de Sen (2000), su concepción de la libertad “entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de la acción y de decisión como las **oportunidades** reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales”. (p. 33) Destaca en esta afirmación un elemento básico más, el de oportunidades.

Según esta perspectiva, la expansión de oportunidades promueve el desarrollo económico. Eso se puede ilustrar con una tasa elevada de empleo, la reducción de las tasas de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida. Otro ejemplo es la libertad política puesto que constituye una oportunidad de debate.

Dichas oportunidades deben ser brindadas por el Estado y la sociedad, de manera que los individuos las aprovechen para alcanzar su bienestar. Esto debe analizarse cuidadosamente porque podría comprenderse como una lógica de

mercado donde las oportunidades se ofrecen y las personas escogen tomarlas o no y de qué manera aprovecharlas. Si bien Sen (2000) dice que “la libertad individual es esencialmente un producto social” (p.49), no hay claridad respecto al posicionamiento de los diversos sectores de la sociedad dentro del sistema de producción actual, por ejemplo no es lo mismo ser obrero de una fábrica a ser un empresario quien posee bienes y medios de producción.

Si bien hay una responsabilidad individual, las decisiones de los sujetos están mediadas por sus condiciones de vida, de manera que no se trata solo de elegir entre una serie de oportunidades como ir al supermercado y elegir entre varios productos. En realidad las condiciones materiales van a determinar el acceso a ciertos servicios, por ejemplo de educación y de salud, pero también la calidad y la finalidad que subyace en ellos.

4.1.2. El enfoque de capacidades

Explica Sen (1997) que la **capacidad** es una libertad básica necesaria para mejorar la calidad de vida. Se plantea como la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades existentes en el medio y alcanzar la libertad, por tanto, concibe la pobreza como “privación de capacidades básicas” (p.37), más que una baja en el crecimiento económico.

Sobre esta relación entre capacidad y libertad añade:

El conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realización a su alcance. Al examinar la faceta de bienestar de una persona se puede prestar atención legítimamente al

conjunto de capacidades de las personas y no sólo al vector de realización que han elegido. Esto tiene el efecto de permitir tener en cuenta las libertades positivas que una persona tiene en sentido general (la libertad “para hacer esto” o “ser aquello”). (Sen, 1997, p. 81)

En ese sentido explica el autor que “Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas”. (p.34) Es una relación bilateral donde el Estado ofrece oportunidades a través de políticas públicas pero la llamada ciudadanía debe hacer uso adecuado de ello.

Se supone entonces que la libertad individual se evalúa a partir de las libertades que posee una sociedad, pero se realiza la advertencia de que los individuos no deben constituirse en receptores pasivos de los programas, sino utilizar estas oportunidades para “configurar su propio destino”:

Figura 14. Concepción de libertad según Amartya Sen



Elaboración propia de acuerdo con Sen (2000)

De esta perspectiva nace el concepto de agencia:

La "libertad de ser agente" de una persona se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de cualesquiera metas o valores que considera importantes. La faceta de agente de la persona no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y –en un sentido amplio- su concepción del bien. (Sen, 1997, p. 86)

La propuesta de Amartya Sen se sintetiza entonces en la promoción de individuos agentes, los cuales define como personas que actúan y generan cambios a partir de su marco de valores y objetivos. Tipifica la agencia como una libertad, en tanto concibe a las personas capaces de salir adelante por sí mismos e incidir en el desarrollo de la sociedad.

Se visualiza un agente responsable de sus decisiones, que a partir de su moralidad busque su bienestar propio y el colectivo, no obstante puede haber diferencias entre la libertad de agente y la libertad de bienestar, porque en ocasiones se puede gozar de plena libertad de decisión pero el bienestar puede ser afectado.

4.1.3. Otras consideraciones en torno a los planteamientos de Amartya Sen

La propuesta de Sen (1997) constituye un marco de referencia para las políticas sociales en la actualidad, de ahí que haya sido necesario retomar los aportes más relevantes y reflexionar acerca de las implicaciones de los mismos. La categoría central a la cual apunta el economista, es la de bienestar, palabra

utilizada desde los más diversos enfoques y espacios políticos que por tanto puede resultar ambiguo o difícil de conceptualizar.

En este caso, se apunta a un bienestar a partir de la libertad de escogencia de los individuos, quienes suponen tener capacidades desarrolladas para tomar elecciones favorables a la satisfacción de sus necesidades. Se trata entonces de un bienestar individual que se da al satisfacer las necesidades esenciales como seres humanos, pero a partir de una agencia que se construye colectivamente.

Esta propuesta ratifica el sistema económico capitalista como posible estructura de bienestar. Se ve el mercado como el espacio para alcanzar el bienestar, como una cuestión de elección individual vinculada a la oferta y la demanda. Es una propuesta enmarcada en el mismo sistema capitalista pero no hay crítica de cómo este es quien engendra seres humanos con una libertad condicionada a las leyes del mercado.

Sin embargo, Sen (1997) plantea un papel particular para el Estado, que consiste en incentivar la generación de habilidades. Le corresponde entonces regular y a la vez legitimar la relación capital trabajo, de manera que favorece las políticas sociales y económicas que se requieren en determinados momentos histórico. En este enfoque de bienestar, el Estado reproduce la perspectiva ideológica de bienestar social que exalta la inversión pública en la salud y la educación.

La postura de este economista no es abiertamente neoliberal, pues no magnifica la figura del mercado ni coadyuva la idea de un Estado mínimo como el neoliberalismo radical. Pese a ello, dicha perspectiva da centralidad al

compromiso individual de los sujetos como si estos por sí mismos tuvieran la capacidad de resolver sus propios conflictos, lo cual obvia la configuración histórica a la cual hace referencia el capítulo anterior.

Aunado a ello, si bien el enfoque propone el ideal de la riqueza económica como medio para un fin más trascendental que es el bienestar humano, esta propuesta de Sen (1997) no se desliga del actual modo de producción desigual. Entonces, producto de la investigación nace la disyuntiva de cómo alcanzar el bien común, si la redistribución de la riqueza a través de oportunidades, como programas en educación y salud, no elimina la contradicción fundamental de producción colectiva frente a la acumulación privada que es la raíz de la pobreza.

Es así como la lucha social adquiere relevancia, pues no puede existir un ambiente de armonía dentro una sociedad con una historia de lucha frente a las desigualdades estructurales. De ahí que la redistribución no es la clave para que exista bienestar, pues si este es sinónimo de libertad, no es posible en una organización social que despoje a grandes sectores de los medios de producción generando concentración privada

Se plantea una concepción idealista del Estado como generador de oportunidades, sin enmarcarlo en los intereses de quienes asumen las administraciones gubernamentales, que como se ha visto presenta tintes de los intereses transnacionales. Peor aún es, que la responsabilidad final resida en las personas, porque si bien se concuerda con que los sujetos deben ser activos y no meros receptores de un asistencialismo que reproduce su situación, estos por sí mismos se ubican dentro de una historia de lucha social, de una relación desigual

de poder y de condiciones socio-económicas que aun con la gran cantidad de programas que surgen año tras año bajo este enfoque, no han logrado mejoras sustanciales.

La pobreza desde esta propuesta se asocia a estándares tradicionales que se miden a través de indicadores, que si bien son legítimos y permiten obtener un panorama de las condiciones de vida de la población, se limitan a definirla a través de sus expresiones. Por ejemplo, un avance en el grado de escolaridad es un buen indicador, pero ello no justifica automáticamente que los y las estudiantes logren insertarse en un empleo de calidad; no se dice la calidad de esa educación y/o hacia qué intereses se orienta.

Por último, si bien se rescata una visión crítica frente a perspectivas de desarrollo que abiertamente colocan la riqueza económica como fin último, no deja de ser cuestionable por su amistad con premisas de la economía clásica que resurgen en el período neoliberal, donde se magnifica al mercado como fuente de la vida social. El mercado se vuelve el sistema de regulación de la sociedad, que se mueve según las relaciones comerciales y donde la dignidad humana se ve socavada por los intereses privados de los grupos hegemónicos que persisten en el poder.

4.2. Recomendaciones del Banco Mundial y la CEPAL para la asistencia social y la superación de la pobreza en América Latina.

Los enfoques teóricos sobre pobreza y política social –como el de Amartya Sen- se producen y reproducen a nivel internacional a través de diversos organismos internacionales que tienen influencia en la orientación del desarrollo

de los países especialmente los denominados “en vías de desarrollo”. Costa Rica, como la mayoría de países en Latinoamérica, depende del movimiento de la economía internacional, sobre todo de aquellos países considerados potencias mundiales donde se alojan los grandes e influyentes organismos internacionales, que brindan soporte económico e ideas de desarrollo a los países periféricos.

Señala Mondol (2007), los organismos internacionales, particularmente de carácter financiero, han incidido en la conformación de las agendas de gobierno. Su participación permea en la orientación de las políticas gubernamentales, en el establecimiento de prioridades así como en metodologías e inclusive emiten recomendaciones sobre la institucionalidad pública (por ejemplo cierres y reestructuraciones).

A continuación, se retoman dos organismos de gran trascendencia internacional y que ejercen su presencia en Costa Rica: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Mundial. Se recuperan sus principales premisas, su análisis de la situación latinoamericana y costarricense en el período de estudio y sus posibles vínculos a la propuesta de asistencia social derivada de la perspectiva de desarrollo en los períodos gubernamentales 2006-2010 y 2011-2014.

4.2.1. La competitividad como pieza clave en la propuesta del Banco Mundial.

El Banco Mundial⁵⁵ (2012) reconoce que el siglo XXI se caracteriza por una inestabilidad social, política y económica, razón por la que colocan como

⁵⁵ El Banco Mundial constituye una dependencia de las Naciones Unidas y se dirige a los países denominados en vías de desarrollo, pero su naturaleza está mayormente orientada a la asistencia

prioridades para las políticas públicas el empleo y la protección social. Desde su perspectiva, los pobres son mayormente vulnerables a los riesgos y en menor capacidad de aprovechar oportunidades.

Según Mondol (2012), el Banco Mundial plantea la implementación de ajustes fiscales y mayor inversión en salud y educación, como acciones claves para afrontar la difícil realidad latinoamérica. Ante ello, este organismo internacional coloca la asistencia social como un medio para trabajar en la mejoramiento de las capacidades de la población en situación de pobreza de manera que aprovechando oportunidades de educación y capacitación minimicen su vulnerabilidad; en sus propias palabras:

Conceptualmente, los programas de asistencia social son importantes no sólo porque **ayudan a proteger a los grupos pobres y vulnerables** durante tiempos normales y de crisis, sino también porque pueden ser usados para **mejorar la eficiencia y la utilización de los programas sociales** (tales como educación y salud) con el fin de **ayudar a los pobres a lidiar con estas crisis**. Por ende, los programas de asistencia social pueden funcionar como una red de seguridad para apoyar a los grupos pobres y vulnerables de los adversos efectos de una crisis o como un mecanismo para manejar cualquier otro tipo de situación. También funcionan para reducir las probabilidades de enfrentar las consecuencias de una crisis y reducir las probabilidades de que ocurra un evento adverso. Con esto, las personas pueden adoptar

financiera y técnica. Ubicado en Estados Unidos, este organismo pregona como su objetivo la erradicación de la pobreza, para lo cual presenta una estrategia de asistencia a los países en la que el BM define las áreas de ayudas según las prioridades gubernamentales de cada país y su capacidad crediticia. (Banco Mundial, 2014)

estrategias de auto protección tales como la capacitación laboral o educación, para reducir las probabilidades de desempleo y reducir las posibilidades de que tales crisis económicas ocurran. (BM, 2003, p. 45-46)

Dicha lógica pretende trabajar con los grupos “vulnerables” las áreas de salud y educación, para que estos generen medidas de auto cuidado. Es por ello, que el énfasis de su planteamiento radica en mejorar lo que denominan el capital humano, enfatizando en el desarrollo de políticas orientadas a las personas menores de edad y a los jóvenes, considerando que con ello se puede aumentar la productividad y hacer una ruptura con la transmisión generacional de la pobreza,

En un mundo lleno de riesgos y posibilidades, casi todos los países están creando, perfeccionando o reformando los sistemas de protección social y empleo para ayudar a las personas y las familias a encontrar puestos de trabajo, mejorar su productividad, hacer frente a las crisis e invertir en la salud, la educación y el bienestar de sus hijos. (BM, 2012, p. xi)

La propuesta del Banco Mundial se concreta en programas de protección social y empleo constituidos por la asistencia social también denominada por la organización como redes de protección social, los seguros sociales (vejez, discapacidad y desempleo) y por programas de mercado laboral (BM, 2012). Estos tres elementos en conjunto se erigen como la estrategia que el organismo internacional le ofrece a los países con menor desarrollo social para mejorar sus niveles socioeconómicos.

Es por lo anterior, que el Estado figura como un gestor de oportunidades, bajo el supuesto de procurar personas preparadas para afrontar las crisis. Para ello, se plantea reducir la fragmentación de programas y la ineficacia de los mismos, mejorando criterios de selección y registro de beneficiarios , logrando sostenibilidad fiscal y coordinando los diversos esfuerzos institucionales.

Desde esa perspectiva, la asistencia social es presentada como un pilar básico para lograr equidad para los pobres:

Los programas de asistencia social (también denominados redes de protección social, que incluyen transferencias de efectivo y transferencias en especie, como por ejemplo comedores escolares y asistencia alimentaria focalizada) abordan la pobreza crónica.

También protegen a las personas y las familias pobres contra pérdidas irreversibles y catastróficas del capital humano (nutrición, salud y educación) y así contribuyen a la igualdad de oportunidades. Estas actividades también sientan las bases para la igualdad de oportunidades, principalmente al brindar a las familias la seguridad suficiente para invertir en su futuro y en sus hijos. (BM, 2012, p.1)

Se concibe entonces una asistencia social que coadyuve el mejoramiento del capital humano asociando sus acciones a la salud y la educación; en ella incorporan los programas de protección social que generan empleos temporales y los que implican transferencias directas de efectivo. El resultado esperado es que las personas que sean parte de estos programas se vinculen a otros que les permita ingresar al mercado laboral esto porque “Estas estrategias eficaces de

“graduación” pueden proporcionar los medios para lograr que las personas avancen de la asistencia social al trabajo” (BM, 2012, p.xvii)

Esta propuesta del Banco Mundial se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 5. Síntesis de la propuesta del Banco Mundial vinculada a la asistencia social

Postulados asociados a la propuesta de asistencia social desde el Banco Mundial				
Comprensión de pobreza	Concepto de asistencia social	Prioridades en política sociales	Elementos claves	Poblaciones prioritarias
<ul style="list-style-type: none"> -Incapacidad de incorporarse al mercado laboral. -Menor capacidad para aprovechar oportunidades. -Vulnerables: mayor exposición a riesgos (crisis económicas, desastres, enfermedades, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> -Redes de protección: transferencia de efectivo y en especie. -Contribuye a la equidad promoviendo el desarrollo de capacidades y el aprovechamiento de oportunidades. -Función del Estado de propiciar oportunidades frente a los riesgos. -Respuesta ante crisis 	<ul style="list-style-type: none"> -Elevar la productividad. -Mejorar el capital humano a través del desarrollo de capacidades. -Incentivar la incorporación de las personas al mercado laboral. -Transferencias monetarias condicionadas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidades: conocimientos adecuados para toma de decisiones. -Oportunidades: transferencias y programas de obras públicas. -Equidad: protección contra la indigencia y promoción de igualdad de oportunidades. -Capacidad de recuperación: programas de seguro social para reducir impactos negativos de las crisis. 	<ul style="list-style-type: none"> -Población joven. -Personas menores de edad y adultas mayores.

Elaboración propia de acuerdo con: BM (2003, 2006, 2009 y 2012)

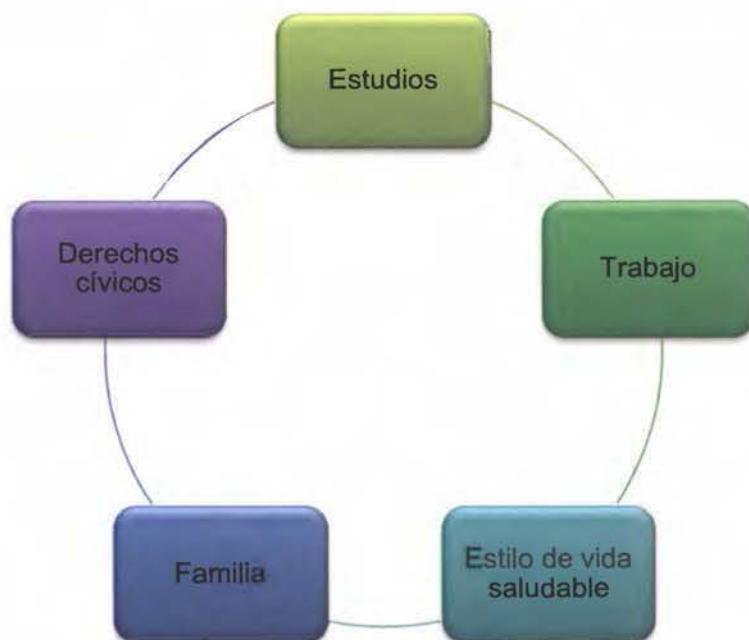
De esta manera, para el período en estudio el BM lanzaba un imperativo: “Ninguna época ha sido más propicia para invertir en los jóvenes de los países en desarrollo” (BM, 2006, p.v). Fundamentan tal premisa en la necesidad de consolidar un capital humano que sepa tomar decisiones apropiadas en un contexto de economía mundial competitiva; pero también hay una evidente preocupación por los cambios demográficos, puesto que al bajar la tasa de fertilidad se va ensanchando la franja poblacional de edad que puede ser laboralmente activa⁵⁶.

En esta inversión en la juventud visualizan una oportunidad para el crecimiento económico, que desde su perspectiva es igual a reducir la pobreza. Se visualiza un desarrollo escalonado, empezando por los conocimientos que brinda el sistema educativo, para optar posteriormente por un empleo y continuar un ideal de vida que tiene asidero en concepciones culturales tradicionales como lo son los esquemas familiares típicos, las acciones en salud y los derechos cívicos que en nuestro sistema político se restringen a la democracia representativa de elección cada cuatro años.

⁵⁶ En ese sentido se hace referencia al cambio demográfico, donde al bajar la tasa de fertilidad es menor el número de personas dependientes por familia (personas menores de edad y adultas mayores) y mayor el de personas tratándose de insertar al mercado laboral, que en realidad no tiene las condiciones para absorber la totalidad de esa mano de obra.

Lo anterior se ilustra en el siguiente esquema:

Figura 15. Fases de transición de la juventud según el Banco Mundial



Elaboración propia de acuerdo con BM (2006).

Nótese que se le da una centralidad a la toma de decisiones personales, particularmente en cinco momentos en que las personas jóvenes deben asumir la toma de decisiones fundamentales para su desarrollo. Tal como se mencionó anteriormente, en esta propuesta del BM (2006), hay un fuerte énfasis en la toma de decisiones de los individuos frente a una gama de opciones que nacen de la institucionalidad y el sector privado.

Considerando lo anterior, el Banco Mundial (2006) tiene una propuesta clara para el desarrollo de políticas gubernamentales: “oportunidades más amplias, capacidades más sólidas y segundas oportunidades”(p.v). Es sin duda

alguna, una expresión clara del pensador que ha consolidado este enfoque teórico y que ha calado en la política social y económica en nuestros países latinoamericanos, el ya mencionado economista Amartya Sen:

Figura 16. Orientaciones estratégicas para políticas e instituciones, según el Banco Mundial



Elaboración propia de acuerdo con Banco Mundial (2006).

La lógica en esta perspectiva, establece un primer momento en que las instituciones y las políticas brindan servicios a los que puede acceder la población, de aquí nace el énfasis en salud y educación. Una población capacitada y con indicadores de salud aceptables, son por supuesto, una punta de lanza para insertarse en el mercado laboral.

Es así como esas oportunidades deben ir fomentando el desarrollo de capacidades. En un contexto de desempleo creciente, con requerimientos cada

vez más específicos y estrictos de las transnacionales, una población que se adapte a tales requerimientos es lo que busca esta estrategia. Desde su perspectiva, habiéndole ofrecido a la población estas oportunidades de crecimiento, las personas tendrían entonces la libertad de elegir su camino especialmente en lo que se refiere a las cinco etapas señaladas en el esquema 5.

Existe lo que este organismo denomina como segundas oportunidades, las cuales consisten en alternativas para corregir equívocos en esta relación de “oferta-demanda”:

Algunas de las dificultades que implica la formación de capital humano durante los procesos de transición de los jóvenes guardan relación con la “oferta”: las escasas posibilidades de obtener acceso a servicios y experiencias de trabajo que crean capital humano. Otras tienen que ver con la “demanda”, dada la presencia de comportamientos que reflejan falta de información, recursos o adopción de decisiones basada en la experiencia. Ambos aspectos pueden abordarse a través de medidas apropiadas. (BM, 2006, p.10)

En ese sentido, estas segundas oportunidades se traducen en programas que deben orientarse a “**quienes más lo necesitan**” (evitando la inclusión de quienes no lo necesitan o la exclusión de quienes sí), y además deben –desde su perspectiva- integrarse a otros programas genéricos. Se contempla también como una segunda oportunidad la **rehabilitación**, por ejemplo de jóvenes que hayan cometido delitos o para tratamiento del SIDA.

Para ilustrar este enfoque oportunidades-capacidades-segundas oportunidades, se puede retomar un ejemplo del mismo Banco Mundial respecto a los jóvenes. La ampliación de oportunidades puede darse con el fin de que los jóvenes tengan la capacidad de aprender durante su vida mediante el mejoramiento de la educación, posteriormente se podrían desarrollar capacidades para que ellos tengan control sobre los recursos disponibles como lo podría ser el acceso al crédito o becas; y finalmente generar segundas oportunidades para quienes viven las consecuencias de resultados negativos tomados en su etapa temprana de la vida como programas para la reinserción en el sistema educativo.

Para ampliar este ejemplo se presenta el cuadro completo con la propuesta presentada por el mismo Banco Mundial:

Tabla 6. Objetivos de políticas, orientaciones, medidas y programas, en la perspectiva del Banco Mundial

Ampliación de oportunidades para que los jóvenes desarrollen su capital humano		Creación de capacidades para que los jóvenes actúen como agentes de adopción de decisiones		Segundas oportunidades para manejar las consecuencias de resultados insatisfactorios que se dan en una etapa temprana de la vida	
Objetivos de políticas	Actividades de políticas y programas	Objetivos de políticas	Actividades de políticas y programas	Objetivos de políticas	Actividades de políticas y programas
Los niños ingresan en la adolescencia con capacidades básicas para seguir aprendiendo y para la vida práctica	<p>Lograr mejor calidad en la primaria y en el nivel inferior de la secundaria</p> <p>Universalizar la enseñanza en el nivel inferior de la secundaria</p> <p>Dar un nuevo diseño a los sistemas educativos rígidos para diversificarlos e integrar las aptitudes académicas con las necesarias para la vida (por ejemplo, reforma de la educación en Chile)</p> <p>Alentar a los docentes mediante incentivos</p> <p>Atender las restricciones de demanda que afectan a las niñas a través de la presencia de maestras y mejorar los entornos para la enseñanza</p>	<p>Apropiado control, por parte de los jóvenes, de los recursos que afectan a las decisiones referentes al capital humano</p> <p>Los jóvenes poseen información suficiente y precisa sobre necesidades e insuficiencias de capital humano, así como programas para enfrentarlas</p>	<p>Becas compensatorias basadas en méritos y necesidades, condicionadas al logro de resultados (por ejemplo, Programa de estipendios para mujeres que asisten a la secundaria, en Bangladesh)</p> <p>Microcrédito para los jóvenes</p> <p>Préstamos condicionados a los ingresos (por ejemplo, Australia, Tailandia)</p> <p>Campañas de información, educación y comunicación basadas en los colegios (Kenya)</p> <p>Plan de estudios de mejores alternativas vitales (India)</p> <p>Programas de asesoramiento laboral (por ejemplo, Programa para trabajadores extranjeros, en Filipinas)</p>	<p>Permitir que los jóvenes vuelvan a obtener acceso a servicios de salvaguardia y desarrollo del capital humano</p> <p>Infundir esperanza a quienes han cometido delitos o a ex combatientes en conflictos armados</p>	<p>Programas orientados por la demanda que ayuden a los jóvenes a reintegrarse en los sistemas educativos generales (por ejemplo, equivalencia para graduados)</p> <p>Tratamiento del VIH/SIDA para jóvenes</p> <p>Programas de capacitación adecuadamente vinculados con la demanda de trabajo (por ejemplo, programa Jóvenes, en América Latina)</p> <p>Programas de justicia restauradora y rehabilitación dotados de eficacia de costos (por ejemplo, Rumania; programa Verdad y Reconciliación, en Sudáfrica)</p>
Los jóvenes ingresan en la fuerza de trabajo en el momento apropiado y poseen movilidad para poder acumular aptitudes de un nivel superior	<p>Adaptar el salario mínimo a las realidades del mercado</p> <p>Reducir las barreras a la movilidad (por ejemplo, flexibilizar los mecanismos excesivamente rígidos de protección del empleo y los reglamentos sobre residencia)</p>	<p>Respaldo para la adopción de decisiones mediante el reconocimiento de la identidad y el suministro de incentivos para la modificación del comportamiento</p>	<p>Reforma de los planes de estudios para hacer hincapié en formación de aptitudes no cognitivas</p> <p>Inclusión de los estudiantes en la adopción de decisiones educativas</p> <p>Transferencias de efectivo condicionadas a resultados (por ejemplo, programa Oportunidades, de México)</p> <p>Impuestos sobre los cigarrillos</p>		
Todos los jóvenes tienen la posibilidad de hacerse oír en la vida cívica	<p>Reconocer el hecho de que los jóvenes son interesados significativos en las instituciones públicas y reconocer su capacidad legal (por ejemplo, consultas sobre políticas en Ceará, Brasil)</p>				

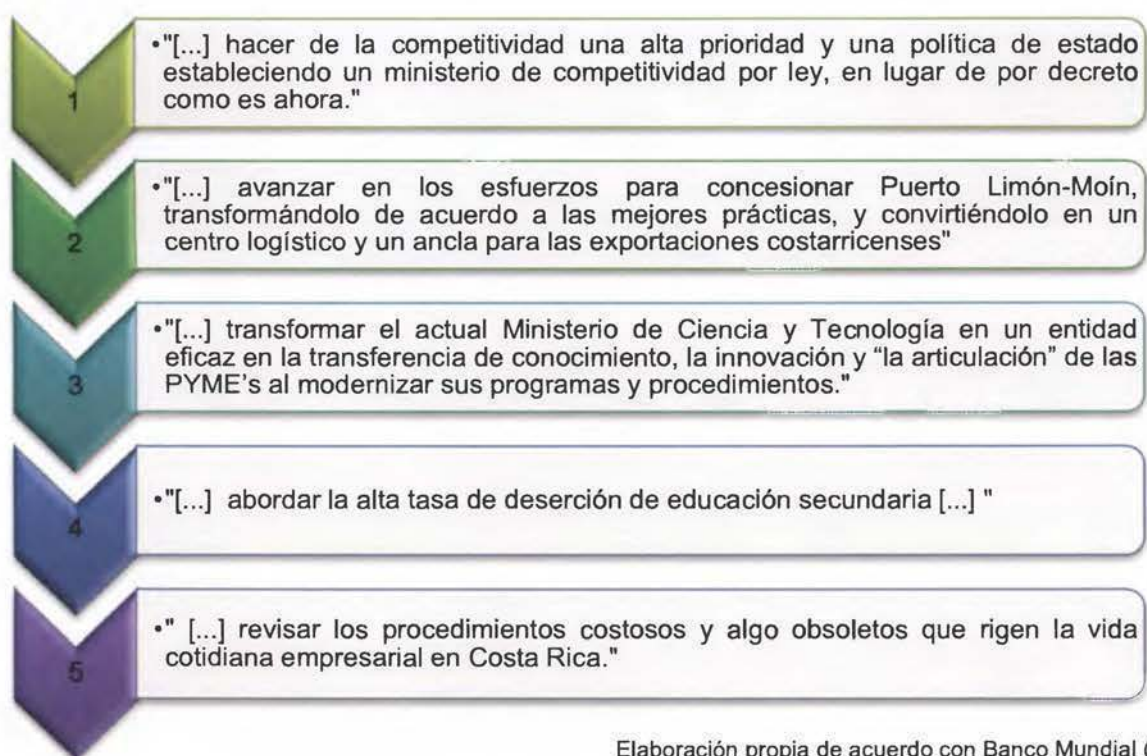
Fuente: BM, 2006, p. 22.

Este ejemplo de los jóvenes y la educación es de relevancia para comprender más adelante los hallazgos respecto a su vínculo con los programas asistenciales en el país. Una economía con las características actuales, requiere de un perfil de capacitación que se encuentre en sintonía con las principales tendencias en la producción. Señala el BM (2006), que especialmente en Asia y América Latina (curiosamente sectores que incluyen países con economías vulnerables) la competencia es aún mayor, por lo que además de aumentar el acceso a la educación secundaria y universitaria, consideran precisa que esta educación sea pertinente al mercado de trabajo.

Específicamente en Costa Rica –reflexionando sobre la vinculación de los programas sociales con educación y empleo-, el Banco Mundial (2009) en colaboración con el entonces gobierno de Costa Rica, elaboró el documento “Competitividad en Costa Rica”. Ahí este organismo homenajeaba al país refiriéndose a una historia exitosa caracterizada por un Estado de Derecho, gran cantidad de instituciones, capital humano y recursos naturales, pero a su vez hacía una clara advertencia respecto a las condiciones de crisis que oscurecían el panorama: “la crisis global afectará a Costa Rica más agudamente que a la mayoría de sus vecinos centroamericanos, dada la mayor independencia del país con la economía global ” (BM, 2009, p.3).

Pero no solo lanzaba la advertencia sino que hacía sus recomendaciones para afrontar tal situación:

Figura 17. Recomendaciones del Banco Mundial para Costa Rica.



Elaboración propia de acuerdo con Banco Mundial (2009)

No es extraño que estas recomendaciones parezcan ser más del sector económico. Es así como un ente de gran poder económico y político como el BM, le recomienda a Costa Rica la necesidad de tomar ajustes para llegar a ser un país más competitivo. Previamente, el BM (2003) había recomendado que el aumento del gasto social debía acompañarse de mejoras en la gestión y focalizarse en las personas menores de edad, adolescentes y adultas mayores.

El conjunto de recomendaciones como tal, expresa claramente un proyecto de país acorde al movimiento de la economía mundial, son pasos para cumplir con los requerimientos del mercado. Pero interesa esa cuarta recomendación porque se ha venido analizando el discurso de la educación como el medio para

superar la pobreza y es también en este momento histórico donde el BM (2009) hace esta observación, cuando ve la luz un programa que se le asigna a la institución rectora en lo que refiere a la asistencia social -el IMAS-, y es por supuesto el Programa Avancemos.

Lo que se ha expuesto hasta el momento permite evidenciar como los cambios en las estructuras económicas son la base, y aquellas orientaciones ideológicas que impregnan las políticas sociales son reflejo de ella. Pero no es una propuesta ajena a los planteamientos de los grandes organismos internacionales que median en las concepciones de pobreza y en lo que debe hacerse desde la asistencia social.

Se van dilucidando las expresiones que van adquiriendo los programas asistenciales, orientados a la educación y el empleo, como coadyuvantes de una propuesta general en el marco de las condiciones históricas actuales. Se tacha lo que desde su perspectiva es asistencia "caritativa" y "paliativa", y se coloca aquella asistencia que consideran de largo alcance, por ende, aquellas que generen alternativas de inserción al mercado laboral; predomina la visión de que es a través del mercado y de la consecución de empleo, que el tema de la pobreza se resuelve.

4.3. Un nuevo pacto de protección social: las transferencias monetarias condicionadas como piezas claves en la nueva matriz de desarrollo según la CEPAL.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵⁷, ha promovido en los últimos años una propuesta de desarrollo social que refiere a la construcción de un “nuevo pacto” para la protección social. Para ello ha definido elementos prioritarios que consideran los países de la región deben incluir en sus agendas públicas para alcanzar mejores condiciones económicas y sociales.

Tales elementos constituyen líneas estratégicas que devienen de un diagnóstico de la región por parte de este organismo internacional, donde indican haber identificado que en los países donde la pobreza se ha logrado disminuir se ha dado un aumento en la tasa de ocupación. Su recomendación es entonces generar opciones para que las familias puedan insertarse de manera efectiva en el mercado laboral, incrementar la productividad y focalizar el gasto público en los sectores más vulnerables.

Dichas prioridades se presentan en el siguiente esquema:

⁵⁷Constituye uno de los organismos con mayores influencias en América Latina, dado que se derivada de las Naciones Unidas, organización que tras la Segunda Guerra Mundial, ha tomado un papel preponderante en el desarrollo de enfoques y propuestas de desarrollo a nivel mundial. Como tal, la CEPAL señala como sus tareas principales el desarrollo de investigaciones, brindar cooperación técnica, realizar espacios de reflexión, debatir sobre los problemas mundiales y promover la integración social, y económica a nivel regional”. (CEPAL, s.f).

Figura 18. Prioridades para las políticas públicas recomendadas por la CEPAL

Organización del tiempo del trabajo	Organización del tiempo de la familia	Ahorro del tiempo de cuidado y apoyo a las labores domésticas
<ul style="list-style-type: none"> •Horario flexible •Flexibilidad en el lugar de trabajo •Contrato por horas •Teletrabajo o trabajo a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> •Atención a personas menores de edad (guarderías) y personas dependientes. •Cobertura de la Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> •Servicios subsidiados de forma tripartita (Estado-Empresa Privada- Trabajadores • Ejemplos: "guarderías y salas cuna dentro y fuera de la empresa, servicios para el cuidado de personas de tercera edad dependientes, plazas reservadas en colegios cercanos y otros servicios domésticos (comoras, transporte, restaurantes, centros de deportes), entre otros". (p.228)

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con CEPAL (2007).

El elemento medular de su planteamiento es el mercado de trabajo, aunque rescatan la necesidad de continuar con programas no contributivos. Además enfatizan que debido a los cambios de la estructura familiar, las políticas públicas también deben mutar y responder a las necesidades del mundo actual.

Específicamente para las políticas sociales, la novedad de tal planteamiento la constituyen las redes de protección social, entendidas estas como "mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales en que se combinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y

la oferta de programas asistenciales” (CEPAL,2010, p.94). Sobre esto cabe destacar que dichas redes de protección apuntan al concepto de riesgo social, proponiendo como finalidad disminuir la vulnerabilidad de las familias.

Desde la perspectiva de este organismo internacional, la asistencia social “involucra políticas públicas diseñadas para transferir recursos a grupos carenciados” (Artigas,2005, p.10). Además, su comprensión de protección social⁵⁸ no solo a la asistencia social sino a otras acciones públicas y privadas como el voluntariado y el apoyo familiar, que se orientan a brindar a la ciudadanía, condiciones mínimas de bienestar.

La CEPAL presenta las transferencias condicionadas para familias pobres como mecanismos efectivos para implementar las redes de protección social que se han promovido en las décadas más recientes en América Latina. Según Hornes (2012), este tipo de programas surgen en los años noventa con el auge del neoliberalismo:

Los programas de TMC surgen impulsados bajo las premisas de los principales organismos multilaterales de crédito: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, como un conjunto de dispositivos de “lucha y combate a la pobreza”. Estos dispositivos poseen la cualidad distintiva de transferir dinero en efectivo a los hogares pobres, a condición de que cumplan con una serie de

⁵⁸ Reconoce Artigas (2005, que este enfoque de protección social ha sido influenciado por el Banco Mundial mediante su estrategia de Manejo del Riesgo Social), que “se enfoca en prevenir, mitigar y afrontar los riesgos y *shock*, pero también procura proporcionar formas de superación de la pobreza”. (p.8)

requisitos preestablecidos por los programas, en materia de salud, escolarización, y nutrición (p.105).

Las TMC se erigen entonces como políticas que supuestamente respaldan el buen uso y distribución de los fondos públicos por parte del Estado, eliminando la dependencia hacia los servicios sociales y las acusaciones morales de que los programas tradicionales reproducen la vagancia y la irresponsabilidad. El ILIDES (2008), presenta como características principales de este tipo de transferencias, la escogencia de familias pobres con personas menores de edad, la condicionalidad para percibir la transferencia y que “no son legalmente exigibles como derechos subjetivos de los ciudadanos” (p.3).

Desde estas TMC, se promueve una responsabilidad compartida de las redes de protección social entre el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones no gubernamentales. Medialdea y Pazos (2009), explican que estos programas tienen por objetivo reducir la pobreza en corto plazo e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Destaca Hornes (2012), que desde el 2004 se han desarrollado TMC dirigidas a personas desempleadas. No obstante, como ya se ha hecho mención, este tipo de servicios sociales datan inclusive de la década de los noventa; algunas experiencias destacadas en la región son las siguientes:

Tabla 7. Antecedentes de programas de transferencias condicionadas en Latinoamérica

Nombre	País	Año (s)
Programa de asignación familiar	Honduras	1990
Beca familia	Brasil	1995-2003
Programa de desarrollo humano Oportunidades	México	1997
Red de protección social Mi familia	Nicaragua	2000
Familias en acción	Colombia	2001
Chile solidario	Chile	2002
Red solidaria	El Salvador	2005
Familias por la inclusión social	Argentina	2006

Fuente: Elaboración propia a partir de acuerdo con CEPAL (2007).

Estos datos demuestran que las condiciones históricas de finales de los ochenta en la estructura económica trajeron cambios en la forma de intervención estatal. Inició un auge de los programas de transferencia condicionada, vinculando el cumplimiento de las condiciones al mejoramiento en educación y salud y desarrollo de proyectos productivos. Costa Rica entonces se incorpora a esta tendencia en la zona:

En varios países se están ejecutando programas de empleo, algunos centrados sobre todo en la calificación e intermediación laboral (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú,

República Dominicana y Uruguay) como una manera de responder a los altos niveles de desempleo. La siguiente prioridad gubernamental son los programas educativos, especialmente en lo que respecta a becas y financiamiento de estudios (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, República Dominicana y Perú) (CEPAL, 2007, p. 248)

Y es que claramente, desde esta lógica, los factores asociados a la pobreza son las oportunidades de educación y empleo así como los patrones reproductivos de la población, en sus palabras: “La pobreza tiende a disminuir cuando en los hogares de bajos ingresos se incrementa la proporción de ocupados, crecen los salarios por ocupado y aumentan los ingresos no laborales” (CEPAL, 2008, p.67). A consideración de esta organización, en su panorama de la región, se ha fortalecido la asistencia social “**propobre**”, es decir, orientada hacia “**los más pobres**” –principalmente con transferencias condicionadas-, pero consideran un reto mejorar la focalización hacia estos sectores mayormente excluidos.

Dicha asistencia social es concebida como un medio para “compensar los desequilibrios producidos en el acceso a los recursos productivos y el mercado de trabajo, así como a las restantes prestaciones sociales” (CEPAL, 2008, p.114); consideran que por ello esta debe ser contracíclica, es decir, que se amplíe en tiempos de crisis. Pero colocan como la mayor dificultad que estos recursos lleguen a las poblaciones más pobres, pues en la definición de los programas pueden dejar por fuera a ciertas familias, o más bien incluir otras que no entran en los parámetros para ser “**beneficiarios**”.

Se confirma una mayor inversión del gasto público en educación, salud y asistencia social, de la mano con las estrategias de productividad. Particularizando en la asistencia se denota como la focalización se coloca como un desafío fundamental, bajo el supuesto de que “opera como un principio de la política social para dar prioridad a un nivel de **prestaciones mínimas** para los sectores más pobres” (CEPAL, 2008: p.114).

Desde este enfoque de protección social, se promueve la implementación de medidas para aumentar las oportunidades de las familias que se encuentran en condición de pobreza para que logren cambiar su situación socioeconómica en vez de perpetuarla. A continuación se ofrece una síntesis de los principales postulados de la propuesta de la CEPAL asociados a la asistencia social.

**Tabla 8. Síntesis de la propuesta la CEPAL
vinculada a la asistencia social**

Postulados asociados a la propuesta de asistencia social desde la CEPAL				
Comprensión de pobreza	Concepto de asistencia social	Prioridades en política sociales	Elementos claves	Poblaciones prioritarias
<p>-Situación en que las personas se encuentran al no contar con los recursos para satisfacer sus necesidades básicas</p> <p>-Vista desde sus manifestaciones (carencias y falta de acceso a bienes y servicios).</p> <p>-Ingresos inferiores al costo de la canasta básica.</p> <p>-Problemas de distribución de ingresos.</p>	<p>-Protección social como derecho humano</p> <p>-Carácter transitorio</p> <p>-Políticas públicas para atender población vulnerable</p> <p>-Reducción del riesgo asociado a situaciones como el desempleo, la enfermedad y la discapacidad.</p> <p>-Aumentar oportunidades para las personas.</p>	<p>-Transferencias monetarias condicionadas</p> <p>-Asistencia "pro-pobre": focalización</p> <p>-Prestaciones mínimas</p> <p>-Desarrollo de capacidades: educación y empleo</p>	<p>-Vulnerabilidad: menor capacidad de respuesta ante los riesgos</p> <p>-Riegos: eventualidades como crisis económicas, desastres, entre otros.</p> <p>-Protección social: reducción del riesgo y la vulnerabilidad.</p>	<p>-Jóvenes</p> <p>-Desempleados</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de acuerdo con CEPAL (1999, 2007, 2008, 2009, 2010).

Acerca de estos planteamientos de la CEPAL, se pueden realizar dos cuestionamientos importantes. Por una parte, cabe destacar que se habla de prestaciones mínimas, lo cual difiere del concepto de condiciones óptimas que plantea Pereira (2002)⁵⁹, quien coloca las necesidades básicas como lo esencial para el ser humano⁶⁰. Al respecto la autora señala:

Mínimo y básico son, verdaderamente, conceptos distintos, porque, mientras el primero tiene la connotación de menor, de menos, en su más ínfima acepción, identificada con niveles de satisfacción de necesidades que se aproximan a la desprotección social, el segundo no. Lo básico expresa algo fundamental, principal, primordial, que sirve de base de sustentación indispensable y fecunda a la cual se suma. (p.32)

Es decir, la CEPAL apunta a condiciones mínimas que una familia debe cumplir para trascender la condición de pobreza, pero la respuesta crítica de Pereira (2002), recupera el carácter esencial de las necesidades que deben satisfacer los seres humanos para ser realmente ciudadanos. Esta discusión tiene ciertos matices ideológicos, mientras un mínimo se acerca al contexto neoliberal de focalización, lo básico tiene mayor proximidad a una postura crítica donde la inversión social es fundamental y un nivel de vida óptimo es el horizonte del desarrollo.

Por otra parte, a esta discusión hay que agregar dos cuestiones fundamentales que la misma CEPAL (2008) pone en debate. Por una parte se

⁵⁹ En el fundamento teórico fue explicado con mayor amplitud el enfoque teórico de la autora y su propuesta sobre las necesidades humanas.

⁶⁰ Los satisfactores son los que pueden variar según en el contexto socio-cultural.

encuentra la efectividad de los programas, considerando como factores relevantes el monto de la transferencia, quiénes llegan a constituirse como “beneficiarios” y del contexto económico; pero aún cuando estas condiciones fueran favorables, la medición de la pobreza que utilizan los diversos organismos internacionales y la institucionalidad en Costa Rica, es a partir de la línea de pobreza⁶¹, misma que ha sido criticada por no reflejar las condiciones reales de la pobreza.

El otro elemento en discusión es la sostenibilidad de los programas sociales, esto porque como se ha dicho anteriormente, los países denominados “dependientes”, deben solicitar cooperación internacional o financiamiento, la cual no es necesariamente estable:

La sustentabilidad de los esquemas de financiamiento de los programas de transferencias condicionadas ha pasado a tener una importancia crítica, debido a que muchas de estas iniciativas —que al inicio eran transitorias— han pasado a constituir componentes permanentes de las estrategias de reducción de la pobreza de algunos de los países de la región. Sin embargo, los antecedentes disponibles indican que los programas de transferencias focalizados en los más pobres están sujetos a una alta vulnerabilidad presupuestaria. La evidencia indica que bastantes programas de asistencia se están financiando parcial o completamente a través de créditos externos y

⁶¹ Según Hernández et al (2010), este método es el más tradicional en Costa Rica. Realiza una clasificación de pobreza a partir del criterio de la canasta básica de alimentos o la de bienes y servicios (toma en cuenta costo de las necesidades y cantidades requeridas) en contraste con el ingreso per cápita. Señalan las autoras que a partir de los cambios contextuales e ideológicos de los organismos internacionales, se ha superado esta metodología y ha tomado auge el Método Integrado de Pobreza (MIP), el cual verifica si al menos una necesidad no se satisface y además se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza.

esto coloca en riesgo su viabilidad financiera en el mediano plazo y limita su autonomía en el diseño y la flexibilidad para la implementación (Villatoro, 2005b). (CEPAL, 2008, p. 118)

Cuando se refieren a vulnerabilidad lo asocian por ejemplo a la falta de empleo, el envejecimiento, la maternidad, la deserción escolar, entre otros. Por ello,

Dentro de esta innovadora articulación de los programas, se han identificado los orientados a generar empleo —obras públicas, subsidios a la creación de empleo y líneas de crédito subsidiado—, los de capacitación de jóvenes y desempleados y los denominados programas de transferencias condicionadas.(CEPAL, 2010, p.94)

Respecto a las transferencias monetarias, utilizan una estratificación en seis corrientes:

Figura 19. Clasificación de las transferencias monetarias según la CEPAL



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con CEPAL (2010).

Advierten que las transferencias monetarias suelen ser poco significativas y progresivas, por razones de cobertura, cantidad de recursos y concentración. Sin embargo, se rescata el ejemplo de Costa Rica, donde consideran que las

transferencias en el ámbito educativo son de mayor alcance y distribución⁶², distinto a la mayoría de países latinoamericanos donde las becas llegan a familias pertenecientes a estratos de ingreso medio, según su denominación.

Mientras destacan las debilidades de las transferencias monetarias corrientes, magnifican las transferencias monetarias condicionadas (TMC) como la pieza clave de la nueva matriz de protección social⁶³. La CEPAL (2010), define las TMC de la siguiente manera:

La estructura básica de todos los programas de transferencias condicionadas (PTC) consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a las familias que se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema y que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan ciertas conductas vinculadas al mejoramiento del capital humano.(p.116)

Consideran que los programas sociales de esta naturaleza alcanzan a “más de 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe y se orientan a reducir la pobreza en sus múltiples aspectos, tanto mitigando sus efectos más inmediatos como mediante el desarrollo de capacidades” (p. 114). Se le exaltan dos beneficios, el inmediato y el de desarrollo de capacidades, que deviene de la propuesta de Amartya Sen..

62 No obstante en un siguiente apartado se profundizará en análisis hechos a nivel nacional que contradicen esta afirmación.

63 En otros países latinoamericanos se utiliza esta terminología. Por ejemplo en Paraguay se dice que: “La conceptualización del Sistema de Protección Social en América Latina ha pasado de un esquema de carácter asistencialista a un enfoque multidimensional donde las políticas de seguridad social y del mercado laboral juegan un papel determinante.” (Imas, 2011,p.3)

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, tienden a relacionarse justamente a los ámbitos de educación y salud y se entregan en forma de becas, útiles, suplementos alimenticios e inclusive complementados con acciones de formación humana en temas como familia, salud y sexualidad. Destaca la CEPAL (2010), la familia como población objetivo y en particular la madre como receptora, de lo cual podría desprenderse una discusión acerca de la concepción tradicional de familia y sobre los roles asignados a las mujeres en la división sexual del trabajo:

Sin embargo, a raíz de las numerosas funciones que desempeñan las mujeres en el marco de la gestión de los PTC, se han formulado algunas críticas y cuestionamientos. En primer lugar, se ha sostenido que si bien las experiencias demuestran que las mujeres se sienten más empoderadas e independientes, deben asumir el costo que representa la sobrecarga de sus funciones, puesto que a las tareas domésticas tradicionales (y a veces laborales) deben sumar las responsabilidades vinculadas al desarrollo eficiente del programa. (p.121)

Aunado a la condicionalidad y a la focalización, se encuentra la selectividad. Los criterios sobre los que se define la “población beneficiaria”, son principalmente la ubicación geográfica y la filtración a través de ciertas herramientas. Cabe recordar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presenta informes periódicos sobre las condiciones socioeconómicas mundiales culminando con un índice de desarrollo humano, esto se replica a lo interno de los países, por ejemplo con índices cantonales, que terminan por definir localidades prioritarias de atención.

Lo que tiene que ver con la filtración a través de herramientas especiales, se puede ilustrar para el caso costarricense con la Ficha de Información Social, instrumento utilizado por el IMAS para clasificar a las familias en sujetas de atención o no, y su nivel de prioridad⁶⁴. Inclusive entre los retos que plantea la misma CEPAL (2009) acerca de la TMC, se encuentran el monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades y el mejoramiento de la tecnología empleada como mecanismos de control.

Se afirma la vinculación de la asistencia social y las transferencias condicionadas, como una vía de universalización de los derechos sociales y económicos. Hasta ahora –dentro de análisis que se ha venido desarrollando– es la primera vez que se hace alusión concreta a la asistencia social como derecho:

Desde la perspectiva de los derechos, el ser humano es el actor central de la elaboración de políticas públicas. En otras palabras, no se considera a los pobres como personas necesitadas a las cuales hay que ayudar con un conjunto de bienes o servicios, sino como ciudadanos que tienen derecho a demandarlos a la sociedad. El Estado se convierte así en garante de que esos derechos se cumplan. (CEPAL, 2010, p.115)

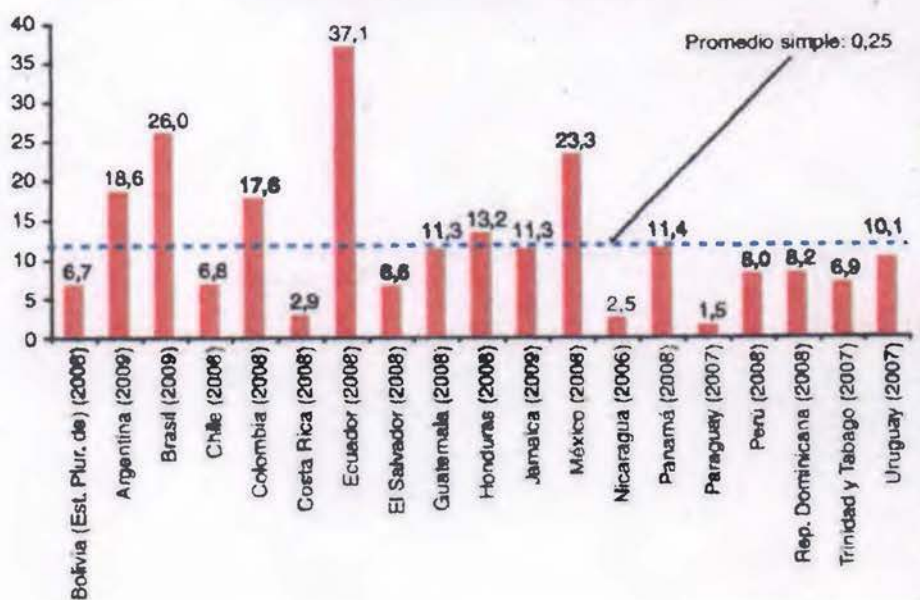
Recobra importancia este discurso del derecho a un nivel de vida adecuado y de la focalización hacia los grupos más pobres, en momentos de crisis económica, donde los recursos son más escasos. Razón por la que también destacan la importancia de la focalización como herramienta para **“hacer más con menos”**. Sin embargo, para el período en estudio, es cuestionable la relación

⁶⁴ Más adelante se amplía esta discusión.

entre el gasto del PIB en torno a estos programas y el porcentaje de alcance de familias:

Gráfico1. Alcance de los programas de Transferencia Condicionada (2006-2009) según la CEPAL

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2006-2009
(En porcentajes de la población total)



Tomado de: CEPAL, 2010, p.117

Es la distribución de la riqueza sin duda alguna, el factor crítico que asocia la CEPAL a la pobreza. Su propuesta de erradicación de la pobreza es la vía de la educación y el empleo, pero esto no resuelve la contradicción de fondo (producción social de trabajo y acumulación privada de la riqueza). Por ejemplo, algunas TMC enfatizan en aumentar el nivel de consumo (consumo básico de la familia) y otras más bien se orientan a "fortalecer el capital humano" (acceso a

servicios públicos), lo cual está asociado al ya recurrente discurso de desarrollo de capacidades asociado al pensamiento de Amartya Sen.

Los elementos de empleo y educación, se encuentran impregnados por la lógica del mercado y por tanto de los intereses de las grandes transnacionales, Anado a ello, según CEPAL (2010), algunos de estos programas han incorporado el elemento “psicosocial”, mismos que buscan “lograr un cambio de sus percepciones, actitudes y comportamientos” (p.118). A este elemento hay que prestarle atención, porque se podría asociar la pobreza a cuestiones de índole subjetivo, obviando las causas estructurales y colocando los comportamientos como causantes de ella.

La perspectiva anterior se acompaña del discurso de la participación ciudadana, cuestionable por transferirles a las personas la resolución de su propia situación. Dichos aspectos de carácter psicológico propician la reproducción de nociones erróneas sobre la pobreza y la participación ciudadana responsabilizando a los sectores vulnerabilizados de su propia superación.

La CEPAL (2010), plantea que “Los principios más estructurales de universalidad, solidaridad y eficiencia han ido recuperando terreno respecto de las miradas individualistas y basadas en el mercado y la focalización como fundamento de la asistencia social.” (p.122). No obstante, en su propuesta es reiterada la figura de la focalización y contiene a su vez rasgos del análisis de capacidades y oportunidades que termina individualizando la superación de la pobreza.

4.4. La influencia de los organismos internacionales en la comprensión y orientación de la asistencia social.

Las políticas sociales en general son constituidas en un entramado histórico de lucha social y a su vez permeadas por perspectivas teóricas y contenidos ideológicos de los diversos sectores sociales. Esta esencia de las políticas sociales y en particular de la asistencia social, se logran visualizar en la planificación nacional.

La participación de los organismos internacionales en la vida política y económica de los países es de relevancia para la conformación de la agenda pública. Sus planteamientos logran influenciar estratégicamente la acción gubernamental mediante la asistencia técnica y financiera.

En las últimas décadas, los planteamientos de Amartya Sen han sido un referente en la construcción de las políticas sociales a nivel internacional. Su análisis se considera distinto a otras posturas meramente economicistas, fijando como centro del desarrollo las libertades de los seres humanos.

El enfoque de capacidades y oportunidades ha colocado en la discusión el papel del Estado frente a las condiciones de vida de la población en la actualidad. La propuesta es de un Estado que favorezca la expansión de las capacidades de la población mediante un enfoque de derechos, el impulso del crecimiento económico como medio para alcanzar la libertad y generando oportunidades que propicien una población cualificada según las condiciones del mundo actual.

El empleo, la educación y la salud son categorías centrales desde dicha perspectiva, para el desarrollo y bienestar de un país; en ello se también legitima la

asistencia social dentro del reconocimiento de las políticas públicas como acción básica del Estado en la generación de oportunidades. Pero también se propone una responsabilidad individual frente a la toma de decisiones, consiste entonces en generar individuos agentes capaces de incidir en su entorno inmediato como en el desarrollo general de la sociedad.

En el análisis de los fundamentos teóricos y perspectivas ideológicas que permean la asistencia social también se logró identificar que ésta se encuentra mediada por la participación de organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL, de los cuales dependen países como Costa Rica, a través de lineamientos y documentos oficiales. Dichos criterios también tienen un valor debido a las reglas del financiamiento internacional para la ejecución de programas sociales, de manera que las transferencias económicas vienen acompañadas de criterios técnicos.

En el caso del Banco Mundial se identificó la competitividad como elemento clave de su propuesta para el desarrollo social y económico de los países latinoamericanos. Considerando la vivencia de una época propicia para invertir en la población joven, este organismo plantea un ascenso escalonado en el cual los jóvenes van conformando un proyecto de vida basado en el estudio, el trabajo, la salud, la familia y los derechos cívicos.

Se presenta la necesidad de un Estado capaz de brindar oportunidades para el desarrollo de lo que denominan como capital humano. Por eso entre sus recomendaciones se encuentran el abordaje de la deserción de la educación secundaria y la implementación de una asistencia social enfocada a “los más

pobres y vulnerables” (políticas propobre) y que promueva la generación de estrategias de autoprotección asentadas en la capacitación y la educación.

Por su parte la CEPAL orienta su injerencia sobre los problemas mundiales, proponiendo un “nuevo pacto de protección social” en el cual se requieren de servicios sociales y programas asistenciales que reduzcan la vulnerabilidad de los grupos desfavorecidos. Ante ello, su prioridad es la racionalización del tiempo familiar y del trabajo, colocando las expresiones de la flexibilidad laboral como opciones atinadas para el desarrollo social.

Junto a una asistencia social “propobre” de carácter compensatorio, plantea la CEPAL la necesidad de priorizar las transferencias monetarias condicionadas, mismas que han sido parte de la realidad latinoamericana desde los años noventa. Contradictoriamente presenta la asistencia social como un derecho siendo el Estado garante de derechos y quien puede lograr la erradicación de la pobreza “haciendo más con menos”.

En el trasfondo de las transferencias monetarias condicionadas, pese a que no existe una alusión directa a autores específicos, se identifica la coexistencia de algunas premisas teóricas de diversos posicionamientos, además del enfoque de capacidades y oportunidades, que pueden asociarse a su naturaleza. Desde un análisis a favor de este tipo de programas, Brunetti (2011), indica que la diferencia con las políticas tradicionales consiste en que “hacen a un lado los mecanismos de asignación y ayuda con lo que ha operado el asistencialismo, caracterizado por las dádivas y los regalos prebendarios” (p.16); y además, “En su ejecución, las TMC mantienen mecanismos severos de selección para el ingreso de cada persona

beneficiaria, con la aplicación de instrumentos científicos, como censos nacionales, encuestas de hogares, indicadores e índices indicadores de pobreza y pobreza extrema, los porcentajes de ocurrencia por distribución geográfica” (p.17).

Ese énfasis en determinar la población en mayor condición de pobreza, se puede asociar con el pensamiento de liberales como Friederich von Hayeck, que rechazan las políticas sociales como derechos y más bien pregonan que una de las funciones del Estado (este subordinado al mercado como mecanismo de regulación), es la de proveer un mínimo grado de bienestar a aquellos que no logran insertarse en la dinámica productiva. Sobre este argumento de Hayeck, Pereira (2002), explica:

Para él, el Estado debe proveer un mínimo de safety net (red de seguridad) para prevenir o enfrentar la pobreza extrema (nunca la relativa), pero sin elevar los destinatarios de este mínimo de provisión a la condición de titulares de derechos, que implican deberes de los poderes públicos, para no contrariar la lógica espontánea y justa del mercado. (p.63)

Tal posicionamiento devela que no existe una oposición hacia la asistencia social mientras esta sea mínima y estrictamente focalizada. Además, anula la comprensión de la asistencia como derecho producto de la lucha social, y enfatiza en la autodeterminación como la vía para alcanzar el desarrollo, pese a que reconocen la existencia de grupos de población que no logran insertarse al mercado laboral y que por tanto no logran obtener ingresos para satisfacer sus necesidades primarias.

Resulta interesante, que pese a la diferencia en la comprensión de la sociedad, otros autores como John Rawls, llegan al mismo punto de la focalización. Según Pereira (2002), Rawls establece la existencia de un principio de equidad o justicia el cual incorpora el principio de diferencia y el de igualdad; el primero refiere a que se debe *beneficiar a los más desfavorecidos* y el segundo hace alusión a la igualdad de oportunidades.

Tal noción de equidad fundamentada en dar a los que menos tienen, naturaliza la existencia de la desigualdad, considerando que se puede alcanzar el mismo estatus social transfiriendo bienes y recursos para la satisfacción de necesidades. Sin embargo, la transferencia de recursos implica tan solo un mecanismo mínimo de sobrevivencia que no hace ruptura con una organización social géneticamente desigual, develando la superficialidad de la concepción de justicia rawlsiana.

Por su parte, Ronsanvallón (2004) aborda la vinculación de las políticas sociales con el empleo, planteando la *inserción* como como parte de una nueva tendencia de las políticas sociales que se basa en el principio de reciprocidad en donde se reconoce que las personas *excluidas* requieren un mínimo de recursos para iniciar el proceso pero a su vez asumen un compromiso personal. De esa manera, ni se habla de ayuda social ni de derecho en forma clásica, sino que se establecen “obligaciones positivas” en donde se da un imperativo moral de utilidad.

En palabras de Rosanvallón (2004), tal práctica social “considera a los individuos como ciudadanos activos y no solamente como asistidos a los que hay

que socorrer” (p.172). Esta supuesta siombiosis entre asistencia social y participación social, es cuestionable, porque presenta una relación armoniosa de sociedad como la expuesta por Amartya Sen, en donde se ve posible una convivencia de buena voluntad entre los intereses del mercado, los sectores empobrecidos y el Estado gestor de oportunidades.

Aunado a lo anterior, la implicación moral de los compromisos que deben asumir las personas podría llevar a pensar que la no inserción al mercado laboral es una incapacidad personal, obviando la estructuras de desigualdad. A su vez, también individualiza la pobreza, como si fue posible de trascender con la sumatoria de personas empleadas, en un contexto de desempleo estructural donde hasta las personas con algún tipo de empleo presentan dificultades para reproducir sus condiciones materiales de existencia.

Finalmente, se puede argumentar entonces que el énfasis en la educación y la capacitación, las transferencias monetarias condicionadas y la inserción al mercado laboral son las prioridades actuales identificadas desde los enfoques estudiados. Junto a ello se problematiza la eficiencia del Estado y la focalización como aspectos a resolver en la gestión pública, de manera que la asistencia social como derecho se encuentra en una encrucijada de intereses que requiere una reflexión desde la particularidad costarricense.

Capítulo 5. La asistencia social en las agendas gubernamentales Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014.

La asistencia social se explica en el desarrollo histórico de la sociedad y constituye un derecho de los sectores populares que reclaman por sus condiciones de vida. Ante ello, tiene un papel protagónico en la agenda pública que con cada cambio de gobierno se ve impregnada de propuestas y discursos para lograr lo que llaman un bienestar general de la población.

En este capítulo se presentan los hallazgos referentes las comprensiones de la asistencia social durante las administraciones Arias Sánchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014, es decir, cómo es ubicada dentro de la propuesta general de desarrollo del país, cómo se definen sus prioridades, cómo se asocia a la dinámica económica y a las tendencias propuestas de Amartya Sen, la CEPAL y el Banco Mundial.

Aunado a ello, se revelan los contenidos teóricos e ideológicos que permean la asistencia social pero en expresiones concretas de programas desarrollados en Costa Rica en ambas administraciones, particularmente desde la principal institución de asistencia social en el país, el Instituto Mixto de Ayuda Social. Avancemos y Manos a la OBRA son analizados, identificando su vinculación con la “superación de la pobreza” y la búsqueda de una ruptura con el asistencialismo.

Para ello se retoman discursos y planes de gobierno de ambos presidentes, planes operativos institucionales del IMAS ubicados en el período de estudio y consultas a profesionales asociadas a la ejecución de los programas.

Con ello se logra un análisis de la forma en que se interrelacionan las propuestas de política social destacadas en el capítulo anterior con el contexto particular costarricense.

5.1. La asistencia social en la vertiente liberacionista

En la historia de la vida política de Costa Rica, es indiscutible hablar del papel protagónico del Partido Liberación Nacional. Los grupos hegemónicos de mayor poderío económico en el país que han pertenecido a esta agrupación político-partidaria son quienes predominantemente han asumido la conducción del Estado, inclusive desde 1940 cuando se conformó el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales hasta la actualidad, compartiendo en algunos momentos el poder con los Socialcristianos.

Según Cuevas (2003), este nuevo grupo que ostentaba el poder para la época se hacía considerar socialdemócrata, en tanto hacían ruptura con el proyecto de los liberales que constituían la burguesía (oligarquía cafetalera) anteriormente. Aunque no se trata de un bloque homogéneo, sino una composición con disputas internas sobre la opción de desarrollo a seguir, han surgido de ella figuras relevantes para la historia costarricense que han determinado el rumbo de la economía y de la gestión pública.

En 1971, bajo la administración de José Figueres Ferrer, se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). En el contexto de un Estado que pretendía la activación económica mediante un crecimiento del mismo y en el que según Esquivel (2008), buscó institucionalizar demandas de la clase trabajadora, surgió

la Ley N° 4760, en donde se consignó como finalidad del IMAS “resolver el problema de la pobreza extrema en el país”.

Explican Castro y Solís (2001), que la creación del IMAS tiene correspondencia con la significativa cantidad de familias en condición de pobreza que demandaban una intervención estatal. Siendo así, la institución nace como parte de la estrategia gubernamental para dar respuesta a la efervescencia social y mantener la estabilidad económica.

Los fines atribuidos al IMAS a través de su ley de creación fueron:

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
- d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
- f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la

pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y

g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.

(Asamblea Legislativa, 1971)

En tales finalidades es posible evidenciar que desde sus inicios, el IMAS ha reproducido una concepción naturalizada de la pobreza, en la cual quienes se encuentran en dicha situación son calificados como débiles y marginados. Asimismo, la respuesta a la superación de la pobreza es la inserción y preparación al mercado para así lograr el bienestar nacional.

En concordancia con la crisis económica que dio paso al modelo desarrollista en el país, en 1982 el señor Luis Alberto Monge gana las elecciones presidenciales como representante del PLN, quien según Vargas (2007), pese a su tradición socialdemócrata que impulsaba el papel de un Estado activo, dio indicios de una reducción estatal y una liberalización del mercado.

Posterior a estos años, se da una discusión dentro del mismo IMAS y el gobierno, en torno a los programas desarrollados hasta el momento, argumentando que el modelo asistencialista de intervención lo que había provocado era dependencia y no ruptura con la pobreza, objetivo que pretendían cumplir en un plazo de veinte años. Ante ello, plantea Ruiz (1998), que se inició el paso hacia un modelo de promoción en el que destacan acciones ligadas a la educación y la capacitación.

Desde ahí se fueron gestando los rasgos neoliberales que marcarían la pauta de las próximas administraciones. Sin duda alguna el señor Oscar Arias Sánchez es una de las figuras más renombradas; dos administraciones y gran influencia en la vida política y económica de Costa Rica. Su sucesora la señora Laura Chinchilla Miranda, ha administrado en un período de fuertes embates neoliberales que han conllevado a hablar de “ingobernabilidad” en el país, en especial ante la efervescencia de numerosos grupos sociales que presionan debido al deterioro de sus condiciones de vida y por la violencia estructural que experimentan cotidianamente.

A continuación se profundizará el análisis de las administraciones Arias Sanchez 2006-2010 y Chinchilla Miranda 2011-2014, en referencia a la asistencia social dentro de sus agendas gubernamentales. Se presenta su propuesta de desarrollo para el país y particularmente para la asistencia social, desde qué perspectivas y hacia cuáles horizontes.

5.1.1. “No al asistencialismo, sí a la generación de oportunidades”: la política social en la propuesta de desarrollo en la administración Arias Sánchez 2006-2010.

“Gobernar es armonizar las clases sociales de Costa Rica”, con esta frase de Daniel Oduber que data de 1976, el partido Liberación Nacional presentaba sus reflexiones sobre la situación del país y daba unas primeras líneas para conformar un nuevo plan de gobierno (PLN, 2005a). “Una Costa Rica integrada por las oportunidades”, fue el título con el que nombraron a la sistematización de su V Congreso Nacional; la cual trataba sobre un desarrollo social de carácter incluyente, dinámico y sostenido:

[...] para nosotros, como socialdemócratas, la ampliación de los sectores medios es el instrumento clave del ascenso y la integración social: los sectores medios – urbanos y rurales – deben ensancharse y fortalecerse, incorporando cada vez a más costarricenses hasta lograr la eliminación definitiva de la pobreza. (p.4)

El anhelo de inserción en el mercado internacional y la lógica de mayor conocimiento, mayor productividad, mayores oportunidades de empleo, eran premisas centrales de su propuesta. Planteaban la unificación de la política económica y la social, no al **“asistencialismo caritativo”⁶⁵** sino a la generación de oportunidades, inclusive criticaban a los grupos opositores de dicha propuesta de desarrollo que viene desde el llamado Estado de Bienestar:

Paradójicamente, estos sectores y movimientos políticos que ayer clamaban por la destrucción del 'Estado desarrollista' reclaman hoy por su mera preservación, pero siguen cayendo en la permanente tentación del populismo – de derecha o de izquierda – que, a cambio de sus votos, les ofrece distintos tipos de ayudas, paliativos y compensaciones, dentro de **esquemas asistencialistas que legitiman y consolidan las desigualdades y atentan contra los procesos de integración y movilidad social.** (PLN, 2005a, p.23)

Se torna aún más interesante su crítica a la idea del goteo de los otros, los neoliberales (teoría del derrame). Consideran que esa teoría no tranquiliza la conciencia de los grupos hegemónicos, ni tampoco la efervescencia social de los sectores empobrecidos que protestan; explican que es una estrategia que fomenta **políticas asistenciales y clientelistas.** Sostienen con mayor fuerza su

⁶⁵ Las palabras y frases en negrita son un énfasis propio de la Investigadora.

perspectiva socialdemócrata que se basa en el crecimiento de la productividad y una mejor distribución.

En consideración a lo anterior, colocan la productividad como motor de crecimiento y el empleo como su meta fundamental. Hacen un énfasis particular en jóvenes y mujeres, proponiendo incorporarlos con urgencia a los sectores dinámicos que deben insertarse exitosamente a la economía global. Para ello apuestan a la educación y la capacitación, a la conclusión de los estudios secundarios y posteriormente a realizar estudios universitarios o técnicos:

Esto implica fortalecer e incluso reinventar las instituciones de capacitación técnica, como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y, en el caso de las universidades estatales, el reto de lograr una transformación profunda, que consolide fortalezas y los convierta en centros de investigación y enseñanza de clase mundial en un plazo relativamente corto, que contribuyan tanto a generar oportunidades de bienestar para sus estudiantes – a los más jóvenes y también a aquellos que necesiten renovarse laboralmente – como a consolidar las ventajas competitivas de Costa Rica – y de cada una de sus regiones – en la atracción de inversiones de alta calidad e intensivas en el uso de mano de obra calificada y conocimiento – así como en el uso responsable de los recursos naturales.(PLN, 2005a, p. 29-30).

En dicha propuesta se evidencia una centralidad al conocimiento, pues consideran que a través de este se puede innovar en las formas de producción, conllevando a una mejor competitividad; y a su vez permite eliminar la pobreza que desde su perspectiva es causada por la ineficiencia y el privilegio. Aunado a

ello proponen el desarrollo tecnológico, infraestructura y el fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial, para que junto a la búsqueda de la rentabilidad, favorezcan la generación de oportunidades.

Es así como la propuesta del PLN (2005a), de vinculación entre la política económica y la social se resume de la siguiente manera:

Para que los procesos de integración y movilidad social y el combate a la pobreza sean efectivos, la política económica debe ser, también, una herramienta central de la política social: debe promover un crecimiento económico dinámico y sostenido que valore el capital humano del que dispone el país mediante la generación de empleos cada vez más productivos y mejor remunerados. (p. 40-41)

De esta manera, reiteran que la fórmula para “combatir” la pobreza es la suma de un aumento en la productividad y una mejor distribución del ingreso. Desde su perspectiva surge entonces el imperativo de brindar mayores oportunidades a los sectores de la población con mayor desventaja como lo son los agricultores y los pequeños empresarios; en tanto, proponen como estrategias el acceso al crédito, el desarrollo de tecnologías y nuevamente el conocimiento⁶⁶. Ante ello, conforman un ideal de política social:

[...] la mejor política social es precisamente aquella que va más allá de la política social: aquella que es capaz de incorporar la estructura productiva y la estructura social en un proceso de desarrollo integral que logre tanto la producción y distribución eficiente y sostenible de bienes y servicios como la combinación de precios, remuneraciones y gasto

⁶⁶ Consideran el conocimiento como “el principal factor de la producción e Integración social” (p.50).

social acordes con el tenor de vida que la sociedad haya definido como meta. (PLN; 2005a, p.43)

Oportunidades, esta es la clave para esta propuesta del PLN, de manera que su metodología para alcanzar ese ideal de sociedad es **“la creación de capacidades – y no en el mero asistencialismo”** (p.45). Inclusive llegan a afirmar que las políticas y programas sociales son derechos y no dádivas gubernamentales; sostienen que en el contexto actual lo que se requieren son políticas universales que no sean asistenciales, que se pueden combinar con algunas focalizadas debido a las particularidades de los diversos grupos sociales, pero **“Reducir la política social a unos cuantos programas focalizados y dirigidos a las manifestaciones – y no a las causas – de la pobreza, nos empuja al mero asistencialismo y al clientelismo”** (p.47).

Su aspiración la proponen como una política social que no sea **paliativa, asistencial o compensatoria, ni caritativa**, sino un eje central del desarrollo. Critican además, aquellos programas que su misma agrupación política creó, pero que no han trascendido el clientelismo, por ejemplo, **“se crearon y fortalecieron los programas pioneros de asistencia social que, sin embargo, se mantienen subfinanciados y manoseados”** (p.49). Se quiere entonces una política social que favorezca la productividad, en particular dirigida a la población joven.

Cuando dicen que la política social debe ser parte fundamental del desarrollo, también la están asociando a otros **“problemas sociales”** como la inseguridad ciudadana. En ese sentido, otra de sus lógicas es que la delincuencia debe combatirse desde sus causas, y como **“Es reconocido que la pobreza, la**

marginalidad, la exclusión social y la desigualdad, por sus consecuencias sociales, son fenómenos que se traducen en descomposición social y potencian la manifestación de conductas delictivas” (PLN, 2005a, p. 56), las políticas sociales orientadas a favorecer la producción pueden aportar a la seguridad ciudadana.

Todos estos postulados quedarían explícitamente colocados en el programa de gobierno de quien llegaría a asumir la presidencia de la República en el 2006, Oscar Arias Sánchez. En “Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario” (2005b), el Partido Liberación Nacional, encabezado por su aspirante presidencial por segunda ocasión, manifiesta una supuesta intencionalidad de recuperar la esencia de la social democracia, en medio de “las aguas del populismo de izquierda y el fundamentalismo de la extrema derecha libertaria” (p. 10).

Daban luces claras sobre el estilo de desarrollo que querían para el país, entre sus ocho tareas prioritarias, se encontraban la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Reflexionaba Oscar Arias, “Es ofensivo que un millón de compatriotas no estén hoy en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas. Un país que no tiene ejército no puede permitirse tener un ejército de un millón de pobres (p.11). Para enfrentar una situación tan aberrante, coloca como solución primordial la generación de empleos de calidad y una educación que brinde, sobre todo a la juventud, oportunidades de movilidad social.

Específicamente en el área de acción de política social, las tareas señaladas son el fortalecimiento de los servicios públicos universales y el replanteamiento de las políticas focalizadas y selectivas orientadas a la reducción de la pobreza. En este plan de gobierno, denominado por el mismo Oscar Arias,

como “hoja de ruta”, se plantea una política social “socialdemócrata” que incorpora ciertos elementos:

Figura 20. Elementos centrales de la propuesta de política social del plan de Gobierno Arias Sánchez II.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Partido Liberación Nacional (2005b).

La aspiración propuesta era la de reducir la pobreza al menos un 4% e ir ensanchando la llamada clase media, mejorando el acceso a los servicios públicos –sobre todo educativos- y las oportunidades, deteniendo la delincuencia, el consumo y tráfico de drogas. En síntesis: “Nuestra política social estará orientada hacia el logro del desarrollo humano, esto es, la **expansión de las libertades y oportunidades** efectivamente disfrutadas por las personas para vivir una vida larga, saludable, segura, agradable y productiva” (PLN, 2005b, p.19).

La pobreza es concebida como privación (limitaciones para satisfacer necesidades básicas), impotencia (falta de incidencia política) y vulnerabilidad (mayor riesgo ante situaciones económicas, ambientales u otras)⁶⁷. Ante ello, su

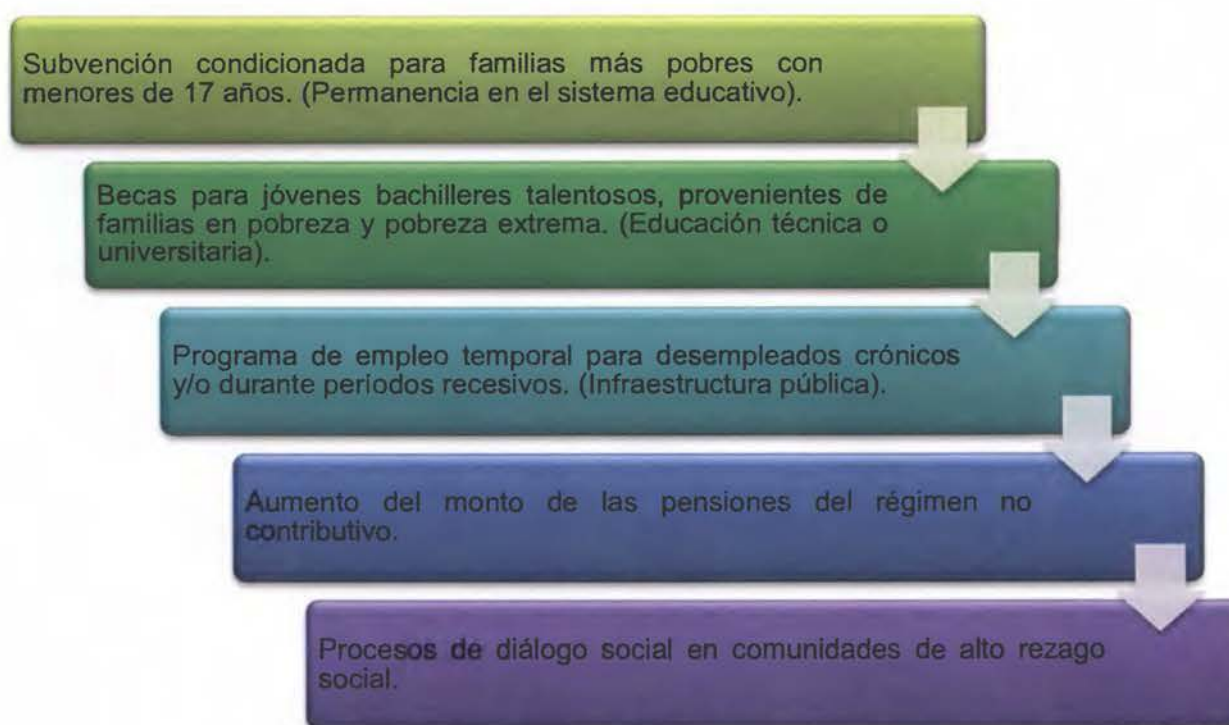
⁶⁷ Utiliza la definición de pobreza de Paulo Sauma (s.f), es decir, como un fenómeno complejo, multifacético y heterogéneo que contempla la privación, la impotencia y la vulnerabilidad.

respuesta es mejorar capacidades y generar oportunidades, no **“parches o analgésicos”** (p. 20); brindan algunos ejemplos de oportunidades o catalizadores como el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo, ya sea por obras públicas o por proyectos de vivienda, así como subsidios y programas atractivos para que la población joven concluya sus estudios y opte por un trabajo de calidad.

Insisten en la sinergia de la política económica y la social como motor de desarrollo y en el **“combate a la pobreza a través del conocimiento”**, esto porque consideran que la educación sí es una oportunidad contraria al asistencialismo, que más bien perpetúa la desigualdad. Se trata entonces de cambiar acciones asistenciales y clientelistas -en sus términos-, por acciones de promoción en las cuales se brinden herramientas para salir de la pobreza.

Rescatan la figura del IMAS, como máxima representante de la asistencia social en el país y creada también bajo una administración liberacionista, pero no ocultan las deficiencias de ésta en la **“lucha contra la pobreza”** como la ineficiencia, el clientelismo, obstáculos de financiamiento y desarticulación con otros programas sociales. Además de mejorar la eficiencia, la eficacia y la coordinación, plantean como respuesta el fortalecimiento de cinco programas:

Figura 21. Programas sociales propuestos en el Plan de Gobierno Arias Sánchez II



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Partido Liberación Nacional (2005b).

La educación y el empleo, en síntesis, son los factores claves del éxito, dice de forma contundente el plan de gobierno Arias Sánchez (PLN, 2005b). Esto sería desarrollado con mayor amplitud en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye la herramienta orientadora de la Administración del Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez y se basa en dos referentes fundamentales que lo sustentan: uno es el paradigma del Desarrollo Humano, el cual sostiene que el crecimiento económico es un instrumento para alcanzar la expansión de las libertades y oportunidades de las personas; es decir, para alcanzar el desarrollo humano y la reducción de la desigualdad y el otro es la visión apegada a los valores de la gradualidad de la acción

pública, el papel del Estado en procesos sociales y económicos y el apego a los procesos democráticos, entre otros. (MIDEPLAN, 2007b, i)

En dicho instrumento de planificación se destacó que entre las razones por las cuales la pobreza se mantiene estancada y la desigualdad⁶⁸ aumenta, se encuentra una política económica que ha descuidado la generación de empleo y el apoyo a la productividad, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, y la ineficacia de la política social por restricciones financieras.

Ante ello realizan la siguiente propuesta para la “lucha contra la pobreza

Figura 22. Acciones estratégicas para disminuir la pobreza en el PND 2006-2010

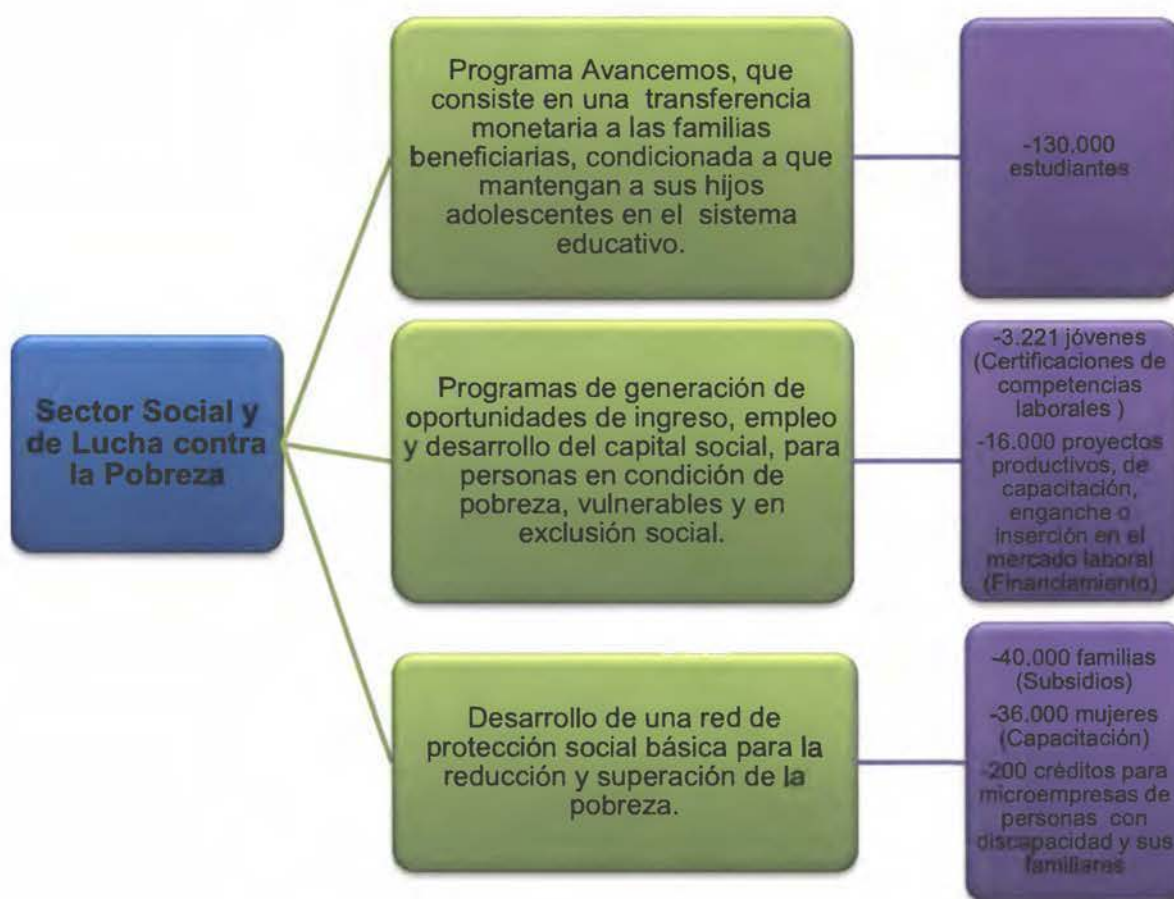


Tomado de: MIDEPLAN, 2007a, p.38

⁶⁸ Se refiere a distribución del ingreso.

Lo anterior se traduce en las acciones estratégicas a las que se comprometió el gobierno en el Contrato con la Ciudadanía⁶⁹:

Figura 23. Acciones estratégicas para el Sector Social y Lucha contra la Pobreza en el PND 2006-2010



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con MIDEPLAN (2007a).

⁶⁹ El Contrato con la Ciudadanía constituye el conjunto de acciones estratégicas propuestas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo y que se consolidan como compromisos sin necesidad de reformas legales. En el esquema se colocaron únicamente las metas del sector social y lucha contra la pobreza que son de interés para el objeto de esta investigación.

Es así como las estrategias para reducir sistemáticamente la pobreza consiste en generar trabajos formales y bien remunerados a través del fortalecimiento de la educación formal y técnica. Esto va a promover una sinergia entre las políticas sociales y las de productividad, colocándose como prioridad en la agenda de gobierno, es decir, “siendo los de Política Social y Política Productiva los que involucran la mayor cantidad de recursos así como de acciones estratégicas (85,3% de los recursos y el 80,7% de las acciones estratégicas)”(MIDEPLAN, 2007a, p.111)

Pasado el primer año, Arias Sánchez expresaba lo que había logrado frente a su compromiso gubernamental de luchar contra la pobreza y la desigualdad. Desde su perspectiva, la política social debe apuntar al desarrollo humano, entendido este a partir de la libertad y las oportunidades. Destaca el fortalecimiento del IMAS a través de un presupuesto adicional y por supuesto la innovación del programa Avancemos:

Pero “Avancemos” entrega mucho más que dinero. Entrega a sus beneficiarios el orgullo de **ser co-responsables en la construcción de sus propios sueños, y no sólo receptores de la caridad pública.** Entrega a las mujeres jefas de hogar de las familias más humildes, la esperanza de que sus hijos superen, de la mano de los libros y el conocimiento, la trampa infernal de la pobreza. (Arias, 2007, p. 6)

Con esa consigna, afirmó su ideal de una “patria sin miseria”. El camino que propone para ese ideal, dice no es el de tomar esa miseria para discursos políticos sino como “tierra fértil” para generar oportunidades. Por ello, continuó su discurso

haciendo alusión a su segundo compromiso electoral denominado “Integrar a Costa Rica al mundo para crear empleos de calidad”, pero este no estaba desligado del compromiso anterior:

Como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza –no separada de ella, sino en función de ella– he defendido una política productiva que tiende al mejoramiento sostenido de la competitividad, a la apertura gradual de la estructura productiva, a una inserción inteligente en la economía global y, en última instancia, a la creación de más y mejores empleos para los costarricenses. (Arias, 2007, p. 8)

Pero las condiciones históricas que estaban emergiendo pondrían en duda el cumplimiento de esa sociedad ideal sin pobreza. En el 2008, con el título “La casa que hemos empezado a construir”, el tono de las palabras del entonces presidente, tenían un tinte alarmista: “La humanidad ve resurgir el **demonio del hambre**, que acosa, como siempre, a los más pobres de la Tierra”. Augura una tempestad, fuerte recesión económica, deterioro ambiental y millones de personas sin alimentos alrededor del mundo.

Propone entonces “construir una casa” para sobrellevar las condiciones complejas del contexto internacional. La inversión social viene a ser una pared, que debe promover el **desarrollo de libertades y oportunidades** (tal cual lo propone Amartya Sen); se había logrado para entonces una disminución de los hogares en condición de pobreza en 3.5 puntos porcentuales -situación que no duraría mucho y volvería a aumentar en años siguientes-, y es contundente en afirmar que esto tiene que ver con una de sus acciones medulares:

Creo, sin embargo, que ningún esfuerzo es más emblemático de la política social de este Gobierno que el programa Avancemos. Si este país ha de terminar con la pobreza, todos sus estudiantes tienen que terminar el colegio. Más de 98.000 jóvenes estudiantes se benefician actualmente con este programa, en el que el Estado ha realizado una inversión sin precedentes. (Arias, 2008, p.2)

Un año más tarde reafirmaría lo anterior, el ex mandatario Arias entregaba cuentas de lo que había alcanzado en su administración durante un año que para su consideración, experimentó la peor crisis económica mundial. Retomaba la metáfora de la casa que sirviera de bastión durante dicha crisis: “la primera pared de esa casa es la inversión social, y en particular la inversión en educación y ciencia y tecnología” (Arias, 2009).

Esta inversión se da en consonancia con las necesidades actuales del mercado. Nuevamente asocia esa afirmación con su programa estrella Avancemos, señalando el otorgamiento de becas a 150.000 jóvenes en condición de vulnerabilidad. En su última rendición de cuentas, el ex presidente Arias magnificó el eje de la política social, afirmando que ésta fue la “columna vertebral” de su administración y lo defiende con las siguientes palabras:

No soy yo quien dice que la prioridad de este Gobierno ha sido ayudar a las personas más pobres de nuestra sociedad. Lo dice el Presupuesto de la República. Lo dice cada uno de los programas que mantuvimos, aún en medio de una devastadora crisis económica internacional. Nunca en la historia de Costa Rica, un Gobierno había dedicado tantos recursos a las políticas sociales. Aquellos que se apresuraron a tacharnos de neoliberales, harían

bien en investigar cuál Gobierno neoliberal en el mundo destina la mitad de su presupuesto al gasto social. Porque, a la hora de la verdad, fuimos nosotros quienes estuvimos al lado de los más humildes y de los más vulnerables. (Arias; 2010)

Destaca que, aún en contextos de crisis, lograron disminuir el número de personas que estaban por debajo de la línea de pobreza, específicamente 1,7 puntos porcentuales. Argumenta que esto se debe a la cantidad de jóvenes que recibieron la beca de Avancemos, el aumento en las pensiones del Régimen No Contributivo y la entrega de bonos de vivienda a familias que habitaban en tugurios. Sin embargo hace un énfasis muy particular, al afirmar que “Todos estos son logros tangibles e inmediatos en la lucha contra la pobreza, pero ninguno es más importante, al largo plazo, que los avances que hemos alcanzado en materia educativa” (Arias, 2010); inclusive se señala el dato de un 6% del destinado a este rubro.

Claro está que ese énfasis deviene de la propuesta de desarrollo que se ha explicado en párrafos anteriores, una política social centrada en la educación, desarrollando conocimientos y habilidades para insertarse en los vaivenes de la globalización. Expresa Arias (2010), “Hemos gastado responsablemente y logramos combinar, junto con nuestra política social, un impulso decisivo a la producción nacional”. La asistencia social se ve entonces como un instrumento para coadyuvar procesos paralelos de capacitación y educación, como lo es el fortalecimiento de las materias básicas para el contexto actual como la informática, los idiomas y las carreras técnicas.

5.1.2. La transferencia condicionada como propuesta de superación: AVANCEMOS

A inicios del segundo período de administración del mandatario Oscar Arias Sánchez, plasmaría en dos decretos nacionales su intencionalidad política en cuanto a la direccionalidad de la política social. El primero de ellos establece al Ministerio de Salud como ente rector del Sector Social y Lucha contra la pobreza, de manera que se coloca como elemento básico del desarrollo social a la salud dentro de un supuesto nuevo paradigma de “lucha contra la pobreza”.

El segundo decreto también publicado en el 2006, fue el Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH, en el cual se creaba el Programa de Transferencias Condicionadas Avancemos. En palabras de una de las profesionales consultadas del IMAS, “El programa Avancemos se convirtió en el programa “estrella” de la administración Arias, el ejecutivo propició las condiciones políticas y económicas mediante un decreto en el que se establecía y fundamentaba el programa”.

Tal cual se vislumbraba ya en otros países de Latinoamérica, las transferencias monetarias condicionadas vendrían a ser parte de la tendencia de la política social en el contexto actual y particularmente en Costa Rica; Avancemos sería la carta fundamental en el juego del presidente Arias Sánchez. Según la Contraloría General de la República (2008), las transferencias condicionadas en América Latina responden al objetivo de “aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de las familias en condición de pobreza y a la vez, aumentar

su capital humano para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.”
(Sección Resumen Ejecutivo, párr. 1).

Se justifica el auge de las transferencias condicionadas como parte de una estrategia de activación económica, bajo el supuesto de que se transfieren recursos para que las familias cuenten con un mayor poder adquisitivo y rompan una pobreza que se explica en la transmisión de una generación a otra. Otras de las bondades que le otorgan a las TMC son:

[...]programas altamente centralizados en su diseño y estructura, con poco espacio de opinión o influencia de los niveles locales, pero que por la necesidad de vincularse con las familias y monitorear los compromisos requieren apoyo local para su ejecución; cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos; son financiados e incentivados por la banca multilateral que ejerce un fuerte rol en el diseño, operación y evaluación de los mismos
[...] (Contraloría, 2008: p, 2)

Se consideran entonces algunos ejemplos de frutos de la vinculación entre la condicionalidad y la focalización, el aumento de ingresos y por ende reducción de la pobreza, aumento en el uso de servicios de salud (cabe recordar que uno de los compromisos que asumen las familias usuarias de Avancemos es realizarse al menos un examen de salud al año), y el empoderamiento, particularmente femenino.

Asimismo se validan dichas condicionalidades como compromisos que deben asumir las familias “beneficiadas” para salir de su situación, como lo es por

ejemplo, que los integrantes del núcleo familiar se realicen exámenes médicos.

Según una de las profesionales consultadas del IMAS:

Por ser una TMC, no puede ser vista como una beca, por lo que su finalidad no podría estar ligada a condiciones relacionadas con disminuir niveles de deserción o con rendimiento académico. Este programa intenta a través de una TMC garantizar el mantenimiento de los y las estudiantes en el sistema educativo formal a fin de que sea una herramienta de combate a la pobreza.

Respecto a lo anterior, también hay que destacar como el programa logra enfocarse en educación, según los requerimientos de mano de obra en un contexto de globalización, pero a su vez coadyuva al otro elemento de la fórmula para la superación de la pobreza, la salud. Se logran elevar los dos indicadores claves en los cálculos que definen la pobreza y que han caracterizado a Costa Rica a nivel regional, asociados al Índice de desarrollo humano.

Es posible evidenciar como la tendencia internacional sustentada en el paradigma que da centralidad a la salud y la educación como los elementos claves del desarrollo social, viene a impregnar la oferta programática de la institucionalidad pública costarricense. Se describe la pobreza a través de sus manifestaciones en la salud y la educación, desde una visión cíclica de la misma que la genera y la reproduce de manera que Avancemos tiene impregnada la definición tradicional de pobreza en donde se le define desde sus manifestaciones como el infraconsumo, el bajo nivel educativo, la desnutrición, la poca participación social y la insalubridad.

5.1. 2.1. El discurso de la generación de oportunidades desde la asistencia social.

Inicialmente se parte de una premisa institucional en la cual se define la política social como “medio para contribuir a la formación de ciudadanos responsables y útiles a la sociedad y para facilitar la eficacia de los procesos de promoción social” (IMAS, 2008,p.13) y que debe constituir “una red de protección capaz de funcionar coordinadamente, integrando las políticas institucionales y sectoriales, junto con la adecuada selección de familias, grupos y comunidades a ser beneficiadas” (IMAS,2010, p.66).

Asimismo, en el decreto N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH, se plantea Avancemos como “medio para apoyar los ingresos de las familias más pobres y revertir los procesos de rezago y fracaso escolar que se generan entre los sectores sociales en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social”. De manera que para cumplir con lo anunciado desde la campaña electoral y hasta el PND 2006-2010, se acentuaría la continuidad en el sistema educativo y la formación técnica.

Desde la perspectiva institucional, Avancemos se coloca dentro de la oferta programática como parte de una estrategia para superar ese asistencialismo que el mismo gobierno criticaba en el período de estudio:

Esta línea de acción parte del principio que se debe superar el asistencialismo o el clientelismo al atender las particularidades de las personas en pobreza con acciones de asistencia y promoción social, de modo que logren incorporarse efectivamente a los programas universales y a la dinámica del

desarrollo social. Por ello, esta línea de acción esboza como propósito dotar a las personas en situación de pobreza de las herramientas que les permitan lograr movilidad social ascendente. (IMAS, 2008, p.59)

Según datos del IMAS (2011a) del año 2006 al 2010, se presentó un incremento significativo en la cantidad de estudiantes incorporados y por tanto, en la inversión social realizada:

Tabla 9. Inversión social según estudiantes incorporados al programa AVANCEMOS entre los años 2006 y 2010

Año	Estudiantes	Inversión total en colones
2006	8.137	463.723.500
2007	52.753	8.463.723.500
2008	56.125	14.064.055.500
2009	165.749	44.888.260.000
2010	185.214	49.520.270.000

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con IMAS (2011a)

Aunado a ello, la institución reportó una comparación entre los 185.214 estudiantes incorporados al programa Avancemos con los 426.735 estudiantes consignados en la matrícula del MEP, lo cual da como resultado un 43.40% de cobertura del programa. Se menciona especialmente el amplio alcance en las comunidades prioritarias, es decir, las que cuentan con menor índice social como lo es el caso de Talamanca; esto último utilizando un criterio de focalización según ubicación geográfica.

Expresa una de las profesionales del IMAS consultada, que el país presentaba un escenario complejo ante la situación socioeconómica de las familias que explica el surgimiento del programa; en sus palabras: "Se ha indicado que los niveles de deserción o exclusión escolar se estaban disparando por la situación socioeconómica que estaban atravesando las familias, que estaban exigiendo que los jóvenes dejaran las aulas para incorporarse al mercado laboral y aportar un ingreso adicional a sus familias que permitiera solventar sus necesidades básicas."

Sobre esto, indica la Contraloría General de la República (2008) que el enfoque en el cual se sustenta esta transferencia monetaria condicionada es el de Protección Social, el cual se abordó en el apartado de correspondiente a la CEPAL. Para este ente público, dicho enfoque de protección refiere específicamente a personas vulnerables, lo que implica una serie de factores asociados al trabajo, la salud y la gestión estatal:

Figura 24. Factores asociados a la vulnerabilidad según la Contraloría General de la República



Elaboración propia de acuerdo con CGR (2008)

De esta manera, su población objetivo son jóvenes pertenecientes a familias que según sus parámetros institucionales basados en la línea de pobreza califiquen en los rangos de pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, pero también enfatizando en el criterio de territorialidad para definir prioridad en la atención. Se reconoce que dicha población puede verse afectada por una inserción temprana al mercado laboral con grandes probabilidades de ubicarse en empleos informales y mal remunerados y que además van a coadyuvar a su situación de pobreza.

En ese sentido, se asocia la falta de educación como uno de los factores vinculados a la producción y estancamiento de la pobreza, bajo la explicación de una relación proporcional en la que menor escolaridad es igual a mayor posibilidad de que una persona se ubique en un rango de pobreza. Paradójicamente, el bajo nivel educativo propicia la pobreza, pero la pobreza es a su vez una limitante para continuar en el sistema educativo; una de las profesionales consultadas define la educación como una “herramienta de combate a la pobreza”.

Es por lo anterior, que en la premisa propuesta por el IMAS (2008) destaca un acompañamiento entre el apoyo económico para atender las necesidades básicas, con procesos de orientación y promoción para las familias usuarias. De ahí que se dé una vinculación con las condicionalidades que deben asumir las familias:

- Apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los (as) adolescentes al centro educativo.

- Apoyar a los (as) adolescentes para que aprueben el curso lectivo.

- Apoyar a los adolescentes para que aprovechen la oferta educativa complementaria.

- Destinar las transferencias monetarias al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

- Participar en acciones de educación y salud complementarias diseñadas por el programa en coordinación con las instituciones participantes

Asimismo, se plantea como una de las políticas en las cuales está sustentado no solo Avancemos sino la totalidad de la oferta programática del IMAS, la "Corresponsabilidad de las familias beneficiarias en las acciones de superación de la pobreza" (IMAS, 2009, p.47). Dicha política establece que los beneficios deben encontrarse asociados a condicionalidades valiéndose del artículo 8 de la Ley de Creación del IMAS, el cual señala textualmente que "Toda persona favorecida con cualquier plan de ayuda estará obligada a la participación, en por lo menos un programa de estímulo".

Pese a que podría cuestionarse si este programa corresponde o no, a una naturaleza asistencial, en tanto se coloca como finalidad la no deserción del sistema educativo, la lógica que se plantea de fondo es la de transferencia de recursos para superación de la pobreza a través de la generación de oportunidades, como en su momento se abordó en el planteamiento de Amartya Sen. Respecto a ello, se evidencia un cambio interesante en la colocación de Avancemos dentro de la estructura de la oferta programática en el período 2006-2010.

Existe un programa general denominado asistencia y promoción social común durante todos los años comprendidos en ese período, pero la ubicación de Avancemos ha variado pasando de la línea estratégica llamada como Asistencia Social en el 2008 a la línea de Procesos Socioeducativos en el 2010. En el 2008 se consideraba el programa como un componente dentro de una estrategia de asistencia social para el desarrollo, mientras que del 2009 en adelante, se desagrega Avancemos como una línea estratégica aparte de la de asistencia social para el desarrollo que incorpora la atención de necesidades básicas.

En el Plan Operativo del IMAS 2010, se incorpora Avancemos dentro de la línea estratégica de procesos socioeducativos y los define como acciones que,

Enfatizan en aspectos de índole educativo y formativo desde una perspectiva material y no material para aquellas familias en condición de pobreza con integrantes que requieren de apoyo económico para mejorar sus condiciones sociales educativas y económicas. Con la participación de las personas en estos procesos se contribuirá a que

mejoren su nivel académico, realcen sus valores, costumbres, tradiciones, aptitudes y actitudes que han significado barreras en su desarrollo integral. (IMAS, 2010, p.73)

Estos cambios a nivel de planificación evidencian un reforzamiento en la premisa de transición del asistencialismo a lo promocional que sustenta el programa. Se reiteran las tendencias propuestas por los organismos internacionales en lo que respecta a la focalización de los grupos vulnerables a través de la condicionalidad y el énfasis en la educación y la capacitación.

El programa como tal tiene antecedentes institucionales, ambas profesionales consultadas coinciden en que anteriormente se han desarrollado programas similares como "Cupón Superémonos" o "Acceso a la educación", pero que no alcanzaron el nivel de relevancia e interés político como Avancemos:

Siempre han existido programas que promueven la permanencia de los estudiantes no sólo de nivel de secundaria, sino también de nivel escolar, en el sistema educativo. No obstante con la relevancia que se le dio al programa Avancemos y con los recursos que se inyectaron para la ejecución del programa, es evidente que el interés ha sido mucho mayor actualmente.

Lo anterior indica que el apoyo a la educación dentro de la oferta programática institucional ya se encontraba presente, pero que en los últimos años ha adquirido mayor relevancia en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como inyección de recursos económicos del gobierno central y recursos humanos con la creación de plazas profesionales, tras la creación de Avancemos en la

segunda administración Arias Sánchez. Esto calza dentro de una tendencia internacional que los organismos internacionales han promovido, colocando la educación como factor básico de movilidad social, considerando las dificultades en el acceso al trabajo especialmente de la población joven.

5.1. 2.2. AVANCEMOS dentro de la tendencia actual de la política social.

El programa Avancemos posee características que lo definen como un referente en la política social costarricense en la actualidad. Según una de las profesionales consultadas⁷⁰ “Cumple con los estándares actuales en política social por ser una TMC, la cual se ejecuta mediante coordinación institucional, el cual es un programa focalizado, que se mide por una meta y no por resultados”.

En esa línea, si bien no se puede establecer una relación mecánica entre la propuesta de los organismos internacionales para la política social y el establecimiento del programa Avancemos, sí es posible dilucidar los principios de generación de oportunidades, las transferencias condicionadas como propuesta de superación del asistencialismo y la focalización hacia los sectores más vulnerables desde sus fórmulas, para determinar el nivel de pobreza como la línea de pobreza y el índice de desarrollo humano

En palabras de una de las profesionales consultadas:

⁷⁰ En relación al programa AVANCEMOS fueron consultadas dos profesionales ejecutoras de una de las Áreas Regionales del IMAS; sus nombres serán manejados con confidencialidad de manera que no se hace alusión a directa en el texto.

El IMAS ha asumido que es un programa de corte promocional, pues la finalización de la educación secundaria vendría a ser una herramienta de combate a la pobreza en tanto el o la estudiante queda preparado para continuar estudios académicos o universitarios o para incorporarse de forma más calificada al mercado de trabajo.

No obstante, el programa no solo nace como una inspiración gubernamental sino como su mismo decreto de creación lo establece, como respuesta al significativo porcentaje de población desempleada y a las condiciones socioeconómicas a nivel nacional que fueron expuestas en el primer capítulo de hallazgos. Las exigencias de los empleadores para la inserción al mercado laboral desafían a la población joven, pues se elevan los requerimientos académicos inclusive más allá del Bachillerato en Educación Media, solicitando por ejemplo conocimientos en segundas lenguas como el inglés y en tecnología.

La agrupación política que ostenta el poder gubernamental en el período objeto de estudio hace críticas –como se ha planteado al inicio de este capítulo- a políticas que se promovieron en el marco del Estado de Bienestar, pues consideran que éstas fomentan el asistencialismo y la perpetuación de la pobreza. Avancemos no desapareció de la agenda gubernamental con el traspaso de gobierno en el 2010 como ha sucedido con otros programas que han durado los cuatro años de un período gubernamental. Junto a él, la nueva administración (Chinchilla Miranda 2011-2014) generó otras propuestas dentro de la búsqueda de una ruptura con lo que visualizan como prácticas asistenciales donde únicamente

se transfieren bienes económicos sin ningún compromiso de la contraparte que recibe, sosteniendo la condicionalidad como punto clave en la “superación de la pobreza”.

5.1.3. La propuesta de la administración Chinchilla Miranda (2011-2014): “Bienestar y protección de los más vulnerables”

Continuando una consolidada hegemonía del Partido Liberación Nacional, Laura Chinchilla Miranda asume la dirección del gobierno costarricense. Al igual que su antecesor, Chinchilla (2010), se presenta desde su plan de gobierno como una opción frente a dos caminos contrapuestos, el que denomina “capitalismo salvaje” y el del “estatismo nostálgico”; conservando entonces su autodenominada esencia socialdemócrata.

Para el sector social hablaba de una búsqueda de **bienestar y protección a los más vulnerables**. Cuando en sus discursos señala la existencia de poblaciones prioritarias que justifican la focalización de la política social, hace uso de dos criterios fundamentales, el índice de desarrollo humano que clasifica los cantones y a la diversidad de grupos sociales con características específicas como personas menores de edad, adultas mayores y aquellas en condición de discapacidad:

[...] la protección de las mujeres frente a la violencia de género, así como la provisión de los servicios sociales que requieren para **integrarse al mercado laboral** y proveer el sustento que sus familias necesitan; el apoyo a las personas con discapacidad para que tengan pleno acceso al ejercicio de sus derechos, que incluyen la educación y

la **preparación para el mundo del trabajo**, el acceso al transporte público y a los servicios de salud especializados que necesitan [...]
(Chinchilla, 2010, p.12)

En primera instancia, Chinchilla (2010) propuso tres programas como sus cartas de presentación fundamentales: Red Nacional de Cuido, Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables, y Atención Integral a Familias en condición de pobreza extrema. Sin entrar en las especificidades de dichos programas, los tres poseen un común denominador en su explicación, la incorporación al mercado laboral.

El programa nacional de cuidado responde a una alternativa para que las personas a cargo de la jefatura del hogar, especialmente las mujeres, puedan capacitarse y encontrar empleo y de esta manera generar ingresos para la manutención del hogar. Los otros dos programas enfatizan en las variables de salud, educación y capacitación para optar por mayores oportunidades de empleo.

Cabe destacar un elemento que Chinchilla (2010) menciona en su propuesta y es el de **Promoción Social**. Dicha categoría es asociada con la “**superación personal y la movilidad social**”, es decir, aunado al acceso de las familias a recursos más tangibles como becas y bonos de la vivienda, se opta por procesos de capacitación y formación que suponen un arma para evitar el clientelismo y la dependencia institucional.

En palabras de la entonces candidata, la propuesta idónea de desarrollo para el país radica en estos programas de atención a los grupos en mayor condición de pobreza, mediante el acceso a políticas universales y selectivas,

sumado a las políticas de empleo y producción, los cuales supuestamente mejorarían la calidad de vida de los y las costarricenses. En general apunta que “el Estado está en la obligación de brindar, servicios sociales de mayor calidad, cobertura y eficiencia, de atender con prioridad a los grupos sociales y las zonas más vulnerables, y de dar un trato más personalizado y más humano a todas y todos.” (p.11)

Uno de los principales argumentos de este gobierno –al igual que el anterior- es un orgullo basado en el reconocimiento internacional por logros sociales en salud, educación y desarrollo humano. Los altos índices en esas variables y el resultante en la alta expectativa de vida, sostienen aún más la noción de que las condiciones de vida en el país son mejores que la de otros países a nivel latinoamericano.

La idea de Bienestar Social de la administración 2011-2014, quedaría plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo “María teresa Obregón”. El aumento en la producción y la competitividad es el eje de dicha propuesta, particularmente a través de mejoras en la educación y la empleabilidad,

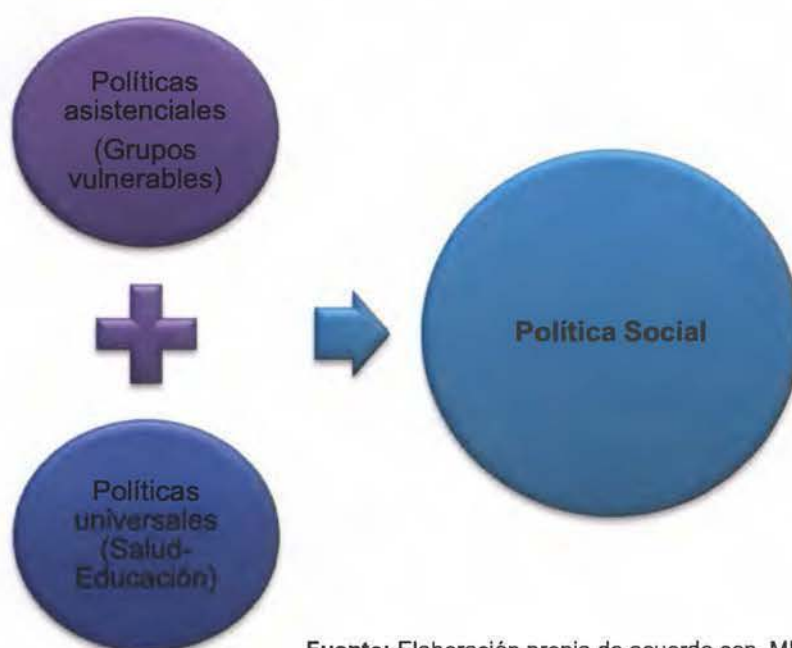
El desarrollo económico pierde sentido si no se expresa y retroalimenta con el desarrollo social. Se requiere, por tanto, una distribución equitativa de la riqueza para fomentar la participación social y el logro del bienestar. También es preciso mejorar los mecanismos de atención a los sectores más vulnerables para responder de manera asertiva a sus demandas. (Resumen Ejecutivo PND; p. 5)

Para lograr lo anterior, se plantean como estrategias la reducción del desempleo y la atención integral a familias en condición de pobreza extrema. Aunado a ello el “combate a la pobreza”; desde esta óptica, refiere a una revisión de la redistribución de la riqueza y al aprovechamiento de los recursos existentes, tal cual se programa como la modernización del Estado; inclusive se alega que la inefectividad de los recursos invertidos en la reducción de la pobreza tienen que ver con:

- Falta de sistemas de información y evaluación.
- Dispersión y duplicidad de programas
- Ausencia de coordinación institucional

Para contrarrestar tales deficiencias y bajo el lema de una Costa Rica solidaria e inclusiva, la administración en estudio señala la combinación de políticas sociales universales y asistenciales de forma focalizada, como la alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población. El énfasis principal está en la educación como oportunidad para ingresar al mercado laboral ya su vez esto coadyuve a la reducción de la pobreza:

Figura 25. Propuesta de política social en la administración costarricense 20011-2014



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con MIDEPLAN (2010)

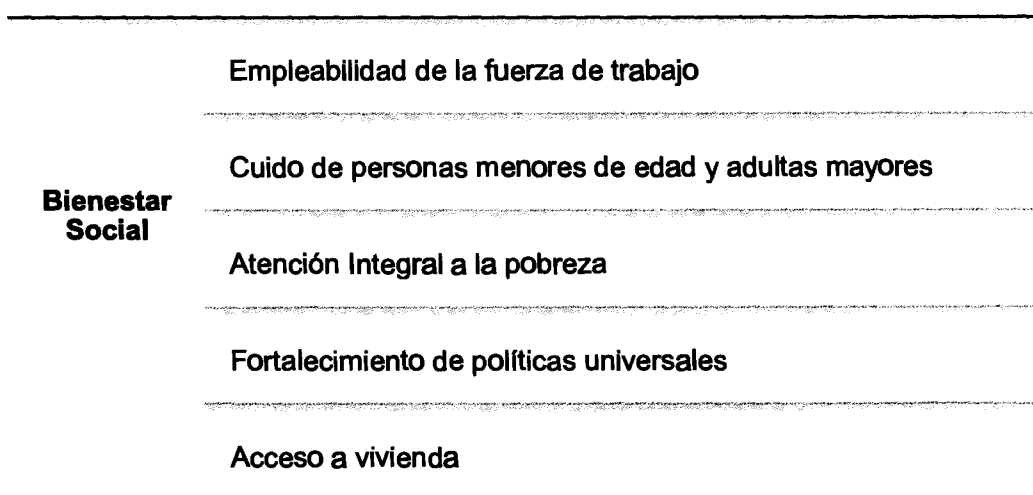
Esta propuesta se desglosa en dos tipos de programas, uno de ellos que se justifica en la generación de oportunidades en las materias más relevantes para el índice de desarrollo social del país, como ya se ha dicho salud y educación, de manera que el Régimen No Contributivo de la C.C.S.S. y el programa de transferencias condicionadas Avancemos acaparan gran importancia para las dos administraciones objeto de estudio.

Por otro lado, se plantean políticas orientadas a atender aquellos grupos con mayor condición de desventaja social y a los cuales agrupan bajo la denominación de grupos vulnerables. Se trata de programas que tienen por población objetivo personas o familias que no poseen los ingresos suficientes para

cubrir sus necesidades básicas y/o sufren de diversas manifestaciones de desigualdad, como Atención Integral, la Red de Cuido y Manos a la Obra (este último que se detallará con mayor profundidad más adelante).

A continuación se presenta un esquema con las líneas generales de la administración 2011-2014, respecto al eje de Bienestar Social:

Figura 26. Líneas de acción para el eje de Bienestar Social en el PND 2011-2014



Elaboración propia de acuerdo con MIDEPLAN (2010)

Durante la administración Chinchilla Miranda, se establece una “**ruta de la seguridad humana**” que nuevamente se encauza a la capacitación para el empleo. Destaca la presidente en su informe de labores 2012 que “La capacitación para el empleo a personas jóvenes y mujeres, la política salarial, la red nacional de cuidado para niñas, niños y adultos mayores, y el acceso a la vivienda para la clase media, han sido los aspectos más distintivos de nuestra política social” (Chinchilla; 2012:p.10)

A un año de concluir su labor, Chinchilla (2013) señala que pese a la dificultad económica a nivel internacional, su gobierno se destaca por logros como la creación de 170 000 fuentes de empleo entre el primer trimestre del 2011 y el segundo del 2012; no obstante expresa una contradicción al considerar que las personas presentan dificultad para encontrar empleo, y las empresas también tienen dificultades para conseguir fuerza de trabajo con las habilidades y destrezas que requieren para sus intereses.

Ante ello, señala como una acción estratégica dentro de su administración, el “fuerte impulso a los programas de capacitación para el trabajo, así como a la educación técnica colegial y universitaria, cuyos graduados encuentran un mercado laboral ansioso de contratarlos” (Chinchilla, 2013). De esta manera se conceptualiza una gestión estatal de formación de fuerza de trabajo acorde a las necesidades del actual mercado laboral.

Lo anterior también se visualiza en las propuestas particulares para el llamado sector social, pues se incentiva una reconceptualización de la asistencia social pasando del enfoque tradicional asistencialista a uno nuevo, con un supuesto carácter de integralidad. Esta nueva perspectiva se vale del argumento de fomentar la participación de las personas en el mejoramiento de su calidad de vida, validando las transferencias condicionadas así como el trabajo comunal, la formación y la capacitación.

5.1.4. Manos a la obra: capacitación y trabajo comunal

Dentro de la propuesta de asistencia social que busca superar el asistencialismo y favorecer la inserción de las personas en el mercado laboral nace “Manos a la obra”, la cual es una transferencia condicionada creada por la alianza entre los Ministerios de Presidencia, Bienestar Social y Trabajo y Seguridad Social en el año 2011. El decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS que le da sustento a dicho programa, señala que el Estado debe procurar la integración al mercado laboral a aquellas personas que se encuentran en condición de desempleo involuntariamente y además contar con todo un sistema de atención para esta población.

Se indica también que este programa nace en el marco del Programa Nacional de Empleo y el Plan Nacional de Lucha contra la pobreza. El primero pretende la activación económica a través de la generación de empleo, incidiendo en las condiciones socioeconómicas de la población; y el segundo se da bajo el supuesto de la utilización de recursos públicos y privados en aras de combatir la pobreza extrema.

Según una de las profesionales consultadas⁷¹, Manos a la Obra tiene como finalidad:

Brindar un subsidio económico a aquellas familias en pobreza y extrema pobreza desempleadas, incorporándolas a proyectos comunales, propiciando oportunidades de trabajo, y la vez la participación en obras

⁷¹ En relación al programa Manos a la Obra fueron consultadas dos profesionales ejecutoras de una de las Áreas Regionales del IMAS; sus nombres serán manejados con confidencialidad de manera que no se hace alusión a directa en el texto.

de la comunidad que beneficien a la misma población para que viva en equilibrio con el ambiente.

Los primeros proyectos que se impulsaron a la luz del programa se vincularon con los Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS), mediante una coordinación con el Ministerio de Ciencia y tecnología (MICIT). Con “Acceso Digital y Empleabilidad: Manos a la Obra-CECIS”, se pretende que jóvenes de las comunidades donde existen estos CECIS⁷², con secundaria completa así como conocimientos en computación y que se encuentren dentro de los grupos de atención prioritaria del IMAS, realicen trabajo voluntario en ellos e inviertan otra cantidad de tiempo en estudios universitarios o capacitaciones en institutos (especialmente carreras con mayor demanda laboral), en palabras del MICIT (2012),

Esta propuesta pretende coadyuvar con los esfuerzos del Gobierno de la República para atender la demanda de mano de obra calificada, de tal manera que la empleabilidad de los participantes permita sustentar la política de atracción de inversiones a la vez que se convierte en un instrumento de movilidad social.

No obstante, el programa se ha diversificado según las necesidades contextuales de las poblaciones por ejemplo limpieza de ríos y playas en zonas costeras, proyectos de gestión ambiental, embellecimientos de parques, mantenimiento de caminos, y obras de construcción como salones comunales. De esta manera, el gobierno ha expresado la concreción de una política de “combate

⁷² Según MICIT (2012) existen 258 CECIS ubicados a en todas las provincias del país y son laboratorios equipados con al menos 6 computadoras.

a la pobreza”, dirigida a los sectores considerados en mayor vulnerabilidad y que refleja su intencionalidad de superar lo que conciben como un modelo asistencialista.

5.1. 4. 1. La superación de la pobreza y del modelo asistencialista como finalidades del programa.

Manos a la obra pasa a formar parte de la oferta programática del IMAS, en tanto el decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS coloca como finalidades del IMAS:

[...] la atención de las causas generadoras de indigencia y sus efectos; convertir los programas de estímulo social en medios para conseguir la **incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades socioeconómicas del país**; impulsar la **preparación de sectores indigentes para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado**; la atención de las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia; procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, en la creación de desarrollo de toda clase de **sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza, con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos.**

Lo anterior se asocia también a las condiciones del mercado laboral costarricense en los últimos años, pues se retoma el dato de un 7% en la tasa de desempleo abierto de la población económicamente activa, lo cual se visualiza como “enorme capital humano en el país, con limitaciones importantes para

gestionar su propio bienestar económico y social” (decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS). En concordancia con ello, una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, hace alusión a una reducción en el desempleo, pues este y el subempleo se consideran factores ligados a la reproducción de la pobreza.

Según las profesionales consultadas, Manos a la Obra tiene una vinculación con una crisis económica que enfrenta el país, por lo que plantea que “fue una opción estratégica para que la población desempleada pueda tener acceso a un trabajo que aunque no es un salario como tal, al menos contribuye a satisfacer en parte las necesidades de esta población”. Conciertan las profesionales en que el programa favorece a jóvenes (mayores de 15 años) y jefes de hogar, hombres y mujeres, que carecen de un empleo y que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Pero a este enfoque del programa se le suma otra finalidad subyacente, el de la superación del modelo asistencial, pues el subsidio que obtiene la persona se obtiene a partir del cumplimiento de una condicionalidad, así como de la concientización y participación en las problemáticas de su entorno. Una de las consideraciones establecidas en el decreto de creación (N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS) señala:

Que es necesario impulsar iniciativas que contribuyan a superar el modelo asistencialista de combate a la pobreza, basado en gran parte en el otorgamiento de subsidios monetarios o en especie, sin ninguna contraprestación comunal o participación en procesos de formación humana y laboral, por parte de los beneficiarios; lo cual perpetúa las

causas de la pobreza y fomenta la dependencia y el clientelismo. (Nº 36870-MP-G-MBSF-MTSS)

Se resalta el papel de las municipalidades y organizaciones comunales como Asociaciones de Desarrollo, Juntas de Educación, cooperativas, ASADAS y otras figuras instituidas formalmente, la solución de sus problemáticas y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Se considera como responsabilidad de las organizaciones, formular proyectos que contribuyan al mejoramiento del espacio local y con ello a la satisfacción de necesidades de su población; así mismo son los responsables de proponer a las posibles personas a participar en el programa, las cuales deben ser valorados según los parámetros del IMAS y de llevar el registro de las horas aportadas por cada persona.

En esa línea, el IMAS ha planteado en los últimos cuatro años un enfoque de territorialidad bajo el supuesto del desarrollo comunitario acorde a su contexto. Expresamente afirma:

Se trata de procesos de base territorial que hacen posible trascender la actuación institucional por demanda y realizar acciones de búsqueda de la población en extrema pobreza, captarla e incorporarla al sistema de atención del IMAS a partir de la priorización progresiva de la respuesta institucional según la dimensión e intensidad de la pobreza, riesgo y vulnerabilidad social. (IMAS, 2012, p.36)

Con ello se pretende la generación de oportunidades dentro de los espacios locales utilizando los mismos recursos internos y con la participación de los diversos actores sociales. Se visualizan las

organizaciones comunales como actores claves en la superación de la pobreza a través de su participación activa en la generación de proyectos.

Asimismo, las personas que buscan empleo por primera vez, que se mantienen desempleadas o en situación de subempleo, es decir, con jornadas y salarios por debajo de lo mínimo establecido en la legislación laboral, es la población que desde Manos a la Obra se busca que contribuyan a dichos proyectos orientados al trabajo comunal para mejorar sus condiciones de vida.

Para ello, los componentes del programa Manos a la Obras son:



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS

A partir del momento en que la persona ingresa al programa, recibe una transferencia monetaria mensual, que no constituye un contrato laboral sino un

auxilio temporal por desempleo, a cambio de las horas de trabajo comunal realizado, el cual va a depender de la cantidad de horas laboradas y/o destinadas a la capacitación. Como un incentivo inicial, la Institución les brinda un subsidio para la compra de herramientas justificadas en relación al proyecto a ejecutar, así como el reembolso de la póliza de riesgos ocupacionales brindada por el Instituto Nacional del Seguros (INS) y pagada por la persona previamente.

También el decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS señala que si la persona no se encuentra bajo ninguna modalidad de aseguramiento, es referida por parte del IMAS a la C.C.S.S., para que se le otorgue el seguro por el Estado. Finalmente, se establece que la persona puede destinar un porcentaje de las horas consignadas en el proyecto para su capacitación, particularmente se destaca el INA como una figura básica en la formación tecnificada en áreas de alta demanda.

5.1. 4. 2. Oportunidad para la movilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida

La inserción en el programa según el decreto de creación, es de un período máximo de un año pero con posibilidades de prorrogarse. Asimismo, el monto mensual a recibir por las personas insertas en Manos a la Obra asciende a cien mil colones, suma que va a depender de la cantidad de horas laboradas:

Figura 28. Montos de subsidio y horas de capacitación (Manos a la Obra)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS (Modificado en el año 2013)

La condicionalidad y la oportunidad de capacitación son los dos aspectos que las profesionales consultadas y el discurso institucional-gubernamental, destacan como elementos diferenciadores del modelo asistencial tradicional. Si bien consideran que el programa no es totalmente diferente a otros que se han dado anteriormente, el hecho de que las personas se vean obligadas a aportar horas en trabajo comunitario limitan la dependencia y el clientelismo que generan programas meramente de transferencia económica sin compromisos.

Dentro del programa Manos a la Obra, además de que la persona debe esforzarse para la obtención del “beneficio” institucional, tiene la oportunidad de capacitarse y esto según una de las profesionales consultadas permite el empoderamiento para acceder al mercado laboral. Aunado a ello, otra de las profesionales expresó:

La capacitación técnica conlleva a la posibilidad de que la población que participa en este Programa y que está inmerso en actividades no calificadas,

pueda optar por prepararse técnicamente en una actividad calificada que pueda propiciar el desarrollo de su propia microempresa y o insertarse en el mercado laboral.

Sobre esto, ambas profesionales consultadas expresan que la diferencia entre Manos a la Obra y otras acciones incorporadas en la oferta programática institucional es, que la familia recibe el subsidio para atender sus necesidades básicas, pero se compromete a participar en proyectos o procesos de formación humana que contrarrestan la dependencia y el clientelismo. Aunado a ello, la capacitación técnica permite que las personas puedan recibir formación técnica y puedan incursionar en una actividad calificada, sea dentro del mercado laboral o desarrollando su propia empresa.

Una de las profesionales destaca:

Considerando que este Programa tiene una connotación diferente a la atención meramente asistencial, podría inferirse que busca convertir el Programa en un medio que permita a las familias, grupos que se ubican en pobreza, pobreza extrema, riesgo social y vulnerabilidad, para incorporarse en actividades socioeconómicas del país, que mejoren sus posibilidades de un trabajo remunerado, participando en sectores públicos, privados, que busquen mejorar la condiciones culturales, sociales, económicas.

Esta orientación se apega a la política institucional del IMAS en el período de estudio, que pretende una participación de la "población beneficiaria" en el desarrollo de sus comunidades que en especial se destacan en los planes operativos del 2013 y 2014. Con ello se pretende generar cambios en la situación

socioeconómica de las familias mediante acciones que denominan no asistenciales e incentivando la educación.

Es así como en el 2014 el IMAS define como una de sus prioridades institucionales “El desarrollo de aquellos servicios que de manera articulada promuevan la movilidad social y el empleo, especialmente para familias en condición de pobreza [...]” (IMAS, 2014, p.69). Toda esta propuesta evidencia una respuesta estatal a las condiciones laborales en la actualidad, reconociendo un porcentaje significativo de la población que no está obteniendo los ingresos para satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

Se posiciona como estrategia, la transferencia económica condicionada a procesos de desarrollo y junto a ello, la educación como medio para acceder a una mejor calidad de vida. Esta perspectiva es legitimada por los enfoques teóricos que se han abarcado en capítulos anteriores, en los cuales se propone un Estado generador de oportunidades y que a su vez fomenta el desarrollo de capacidades buscando con ello resolver la desigualdad y superar el empobrecimiento que se ha acrecentado en los últimos años.

5.2. ¿Asistencia versus asistencialismo?: lo promocional como vía de superación de la pobreza.

En las últimas décadas en Partido Liberación Nacional ha figurado como una agrupación político partidaria de gran poderío económico y político, asumiendo la presidencia de la República de forma continua entre el año 2006 y principios del 2014. Autodenominándose una organización con principios social

demócratas han promovido la reducción estatal y la liberalización del mercado, defendiéndose de quienes los consideran neoliberales y alejándose de los rezagos del Estado de Bienestar.

Tal cual se desarrolló en el capítulo, fue posible evidenciar un fuerte arrebató contra lo que consideran un esquema asistencialista, utilizando etiquetas como: “asistencialismo caritativo”, “políticas clientelistas” y “parches y analgésicos”. Desde su perspectiva los programas asistenciales tradicionales obstaculizan la movilidad social y no logran la erradicación de la pobreza.

Esta lectura de la asistencia social requiere de especial atención puesto que dista de la discusión que propone Alayón (2008) sobre asistencia y asistencialismo. Para este autor la diferencia entre ambas radica en que la segunda se entiende como una actividad implementada por las clases dominantes para manejar la miseria fruto del sistema de explotación capitalista, mientras que la primera es un derecho social en donde los sectores populares se reapropian de una parte de la riqueza socialmente producida.

Pero la discusión sobre asistencia y asistencialismo que se evidenció en los discursos presidenciales y en la planificación del IMAS no versa sobre esos mismos argumentos. Pareciera más bien, que desde su perspectiva el asistencialismo es todo aquello que no conlleve compromisos para quienes reciben algún tipo de transferencia.

Se trata entonces de ir diluyendo el concepto de asistencia en el de promoción social, definiendo como respuesta a la pobreza mediante programas

que se enfoquen en las capacidades de las personas para que estas se preparen a la inserción en el mercado laboral o al menos asuman labores comunales que son de competencia estatal. Es decir, su perspectiva es la de una asistencia social que en términos metafóricos, funcione como un puente hacia las actividades económicas del país, aun cuando parecen obviar la pobreza y el desempleo estructural.

Mediante el uso de metáforas, el expresidente Arias hacía referencia a la necesidad de acciones estratégicas frente a “la trampa infernal de la pobreza” y “el demonio del hambre”. Su propuesta era la de construir una casa, metáfora que evoca seguridad, lazos de unidad y fundamentalmente trabajo; los elementos claves de la propuesta eran la mejora en la distribución de la riqueza, la educación y la capacitación para la inserción de los jóvenes en el sector dinámico y la atracción de la inversión extranjera.

Pero uno de los cimientos más destacados de la propuesta del entonces presidente era el de la expansión de libertades y la creación de capacidades, es decir, evidenciando su apego a los planteamientos del economista Amartya Sen. Las políticas sociales se convierten entonces en oportunidades y se enmarcan en una lógica de “combate a la pobreza” a través del conocimiento y la formación técnica.

Tal cual lo planteaba el Banco Mundial, para este gobierno era la competitividad la meta básica para mejorar el desarrollo social, estableciendo una sinergia entre la política económica y la social y así lograr un gasto social acorde a

las necesidades del contexto actual. Como acción estratégica en este planteamiento, surge el programa Avancemos, el cual según exmandatario Oscar Arias, desarrollaría en la población el sentido de corresponsabilidad de la población y trasciendan su rol de “receptores pasivos”.

La asistencia social se instrumentaliza orientada a coadyuvar procesos de formación y capacitación y también para responsabilizar a los individuos del mejoramiento de sus condiciones de vida. Es así como los compromisos adquiridos a partir de la transferencia condicionada se presentan como oportunidades de movilidad social y superación personal.

Esta tendencia se justifica con los mismos planteamientos de la CEPAL en los cuales la condicionalidad asociada a la focalización se igualan a eficiencia y eficacia, de manera que se mediante los programas asistenciales se promueve la formación de “ciudadanos responsables” y preparados para las exigencias del mercado económico y laboral. Esto explica que pese a la existencias de programas similares a Avancemos en años anteriores, es en este período de gobierno donde con el paso de los años adquirió mayor relevancia dentro de la planificación nacional e institucional evidenciado en la amplitud de la cobertura en el país.

Para el período 2011-2014 la tendencia de la asistencia social no presentó mayores variaciones, el programa Avancemos continuó con fuerza dentro de la agenda pública. Bienestar tal cual lo planteaba Sen, y protección a los más

vulnerables como propone la CEPAL como un nuevo pacto social, fue el estandarte de la administración Chinchilla Miranda.

Fue evidente que tal énfasis en los grupos vulnerables tiene su asidero en enfoques como los de Ralws, en donde la justicia queda en una abstracción jurídica equivalente a transferir más recursos a “quienes más lo necesitan”. La redistribución de la riqueza no alcanza más que eso, repartir la riqueza socialmente producida; evitando desarrollar en el pensamiento de los sectores empobrecidos, la posibilidad de entender la pobreza como una condición desigual desde la esfera productiva, donde unos concentran los medios de producción y ellos cuentan con la única posibilidad de vender su fuerza de trabajo para subsistir.

Continuaron como pilares del desarrollo la empleabilidad y la competitividad, presentando la capacitación y la formación como fórmulas para revertir el clientelismo y la dependencia. De igual forma aparecería un nuevo componente en la oferta programática del IMAS que calzaría con su intención de romper un modelo asistencialista basado en la transferencia de recursos sin ningún compromiso de la contraparte.

A partir de ese principio de corresponsabilidad que también fundamentaba al programa Avancemos, nace Manos a la Obra, una respuesta estatal a la significativa situación de desempleo nacional. Mientras las personas desempleadas aportan al bienestar comunal no de forma remunerada sino con un

subsidio representativo, pueden optar por capacitarse para optar por mejores posibilidades de empleo.

En este programa se logra evidenciar lo que los enfoques bajo la política social vistos en el capítulo anterior se expresan en la planificación nacional no solo por la condicionalidad y la focalización sino por la generación de alianzas estratégicas, pues en principio surge como un trabajo conjunto entre dos instituciones fundamentales para lograr la sinergia económica social deseada: el IMAS y el MICIT. De esta forma se cumple con su intencionalidad de trascender de lo asistencial a lo promocional, obteniendo de las personas un compromiso que inclusive abarca funciones que le corresponden al propio Estado como la infraestructura comunal.

En general, hay una tendencia en ambos períodos de gobierno a denigrar lo que consideran un “asistencialismo clientelista” y generador de dependencia. Pese a ello, la transferencia de recursos no se elimina o se disminuye, sino que se ve comprometida y asociada a las prioridades que los organismos internacionales han propuesto.

Finalmente los hallazgos presentados en este capítulo permiten comprender que la configuración de la asistencia social en la agenda pública no es una mera inspiración gubernamental, sino que corresponde a la dinámica de la vida social, a sus contradicciones y por ende a las relaciones sociales de producción y reproducción. Es así como los cambios en la esfera laboral y el detrimento paulatino de las condiciones de vida de los sectores populares, han

incidido en la expresión concreta de la asistencia social, siendo esta misma un derecho en riesgo de deterioro.

6. Conclusiones

El presente estudio fue motivado por las condiciones históricas en el contexto neoliberal costarricense y sus repercusiones en las condiciones de vida de los sectores empobrecidos que demandan de la asistencia social. Pero además, contemplaba el vínculo del Trabajo Social con la práctica asistencial desarrollada desde instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

Con el desarrollo de la investigación, es posible concluir que tales motivaciones tienen un asidero histórico y ético al develar que el país afronta un escenario complejo donde los gobiernos han implementado medidas neoliberales que afectan la cotidianidad de la clase trabajadora. Ello engloba una direccionalidad ética que reflexiona la desigualdad desde la óptica de las políticas sociales y brinda la posibilidad de superar una práctica asistencial ingenua.

Los reiterados informes del Estado de la Nación que señalan cifras negativas como el estancamiento de la pobreza y el repunte del desempleo, son la punta visible de un problema estructural. Miles de personas sin satisfacer sus necesidades primarias y manifestaciones diarias por el costo de la vida y el impacto del modelo neoliberal en el ambiente, la legislación y la economía, demuestran la relevancia de abordar la asistencia social como la posibilidad de al menos reproducir condiciones materiales de existencia de aquellos que cuentan únicamente con su fuerza de trabajo.

Pese a los diagnósticos reiterados acerca de los programas sociales de atención a la pobreza, en los que se alude su ineficiencia a la falta de coordinación interinstitucional y la escasa participación social, la realidad de las instituciones que brindan servicios asistenciales, siguen siendo las mismas. Justamente la construcción del Estado del Arte develó poca producción en torno a la asistencia social, lo cual puede asociarse a los estigmas negativos que le atribuyen, inclusive desde el Trabajo Social, y porque no conviene a las clases dominantes, la existencia de reflexiones críticas sobre la existencia de la pobreza y la funcionalidad de la práctica asistencial.

Ante ello, esta investigación problematizó la asistencia social, qué se comprende por ella, qué actores sociales se encuentran implicados y cómo el conflicto de intereses influye en la conformación de la agenda pública. Esto advierte que las políticas sociales no deben ser únicamente analizadas desde su operacionalidad sino desde su planificación, conocer a qué condiciones responden su naturaleza y características.

Es así como la investigación logró entablar las relaciones entre los sustentos subyacentes a las propuestas de asistencia social en la agenda pública de los últimos dos gobiernos liberacionistas y las transformaciones en los procesos productivos que han intensificado el conflicto social. Pero esto requiere no sólo identificar que comprenden los organismos internacionales y los gobiernos por asistencia social, sino que comprende la persona que investiga, de manera que urge una reapropiación crítica en la cual se recupere la noción de asistencia

social como derecho de los sectores empobrecidos y no únicamente como una mera transferencia de bienes y servicios que no distingue su dimensión política.

Los discursos son una práctica social, por tanto, la confusión en lo que se comprende por práctica asistencial, es funcional para mantener y legitimar un sistema de dominación que naturaliza la desigualdad. Por ello, también se puede concluir que la asistencia social más allá de una transferencia de recursos, constituye un espacio de socialización en donde las personas que acceden a ella se visualizan así mismos como frágiles, vulnerables, receptores de lo mínimo para sobrevivir en un mundo globalizado y exigente.

Como producto del acercamiento al objeto de estudio y su análisis en la totalidad social, la investigación dio respuesta a la interrogante que orientaba el proceso. Los cambios en los procesos productivos, la lógica de desarrollo incentivada por los organismos internacionales y la lucha discursiva en torno a la pobreza, fueron las principales mediaciones en la configuración de la asistencia social en las agendas de las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2011-2014)

Tal cual lo plantea la perspectiva materialista histórica, las relaciones sociales de producción y reproducción determinan la vida social, de manera que fue posible entender cómo la asistencia social adquiere un sentido histórico particular en un contexto de transformaciones en los patrones productivos y por ende en el denominado mundo del trabajo. La tendencialidad de la asistencia social en el país en el momento histórico estudiado, es hacia la selectividad,

focalización, la contractualidad mediante las transferencias monetarias condicionadas, el desarrollo de capacidades, la empleabilidad y en general hacia la generación de estrategias de autoprotección para que las personas busquen por cuenta propia la manera de sostenerse dentro del sistema.

A partir de los hallazgos obtenidos es posible concluir que la asistencia social en Costa Rica entre los años 2006 y 2014, se encontró inmersa en un contexto convulso debido a la intensificación de las repercusiones del sistema capitalista en las condiciones de vida de los sectores empobrecidos. Pobreza, desempleo, subempleo, y decadencia política es el escenario cotidiano de la población que encuentra en la asistencia una posibilidad de satisfacer necesidades primarias como la alimentación, el techo y el abrigo.

Como consecuencia del ajuste en los patrones de producción, las transformaciones en el mundo del trabajo han incidido en la posibilidad de insertarse en el mercado laboral, no solo quienes no poseen un empleo ven limitadas sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas, sino aquellos que poseen un empleo pero mal remunerado y/o de mala calidad. La flexibilidad y el desempleo se acentuaron como las características más relevantes para este periodo histórico, razón por la que la asistencia social ocupa un papel relevante dentro de las agendas de gobierno, manipulada como mecanismo para atenuar el conflicto social.

Costa Rica no ha estado exenta de tales repercusiones, embarcándose en la tendencia de la flexibilidad laboral pero también de la flexibilidad en la

legislación bajo el supuesto de la modernización, el desarrollo y en nombre del bienestar. Los últimos informes del Estado de la Nación retomados para la investigación insisten en un estancamiento de la pobreza y un incremento de la tasa de desempleo abierto.

La agenda pública en ambos períodos gubernamentales estudiados no se conformó por los intereses de un exclusivo grupo hegemónico, sino que condensaron el movimiento de demandas y respuestas a las condiciones de vida de la población. Las principales luchas sociales identificadas en el período de estudio como las surgidas por la firma del TLC con los Estados Unidos, la crisis financiera de C.C.S.S. y el Caso Crucitas demuestran la reacción de la población frente a la implementación de medidas neoliberales en el país que dan prioridad a la privatización, así como al libre comercio y que impactan negativamente la economía, el ambiente y sus condiciones de vida.

La pobreza, el desempleo, el deterioro de la salud, entre otras derivaciones producto de la contradicción entre la producción social de la riqueza y la acumulación privada de esta, se constituyen en demandas y llegan a reconocer como asuntos públicos de prioridad. No obstante, quienes asumen la dirección gubernamental deben atender a los intereses de reproducción del capital y a su vez la efervescencia que genera tal descomposición social, cuestión que fue posible de evidenciar en las pugnas sociales que se enfrentaron estas administraciones liberacionistas.

Aunque tales luchas no se vinculan directamente a la asistencia social, son indicadores de la descomposición social que enfrenta al país ante promesas fallidas de fuentes de empleo y el deterioro de los derechos sociales. Además, las políticas sociales se erigen como alternativas mediante las cual se canalizan las demandas de los sectores populares y, aunque de forma mínima, las familias logran reproducir sus condiciones de vida

La política social se incorpora dentro de una propuesta general de desarrollo en consonancia con la fase actual del capitalismo caracterizada por la transnacionalización económica y el libre mercado y que por tanto requiere de una amalgama entre los patrones de producción, la condición de la fuerza de trabajo y la legitimación política e ideológica para mantener el orden y conseguir su finalidad basada en el lucro. Es así como la gestión estatal se ve comprometida con los intereses transnacionales asumiéndolos como prioridades en sus políticas pero a su vez reforzando ideológicamente la figura de un Estado de Bienestar.

Al establecerse una geopolítica donde se definen claramente potencias mundiales, los países periféricos particularmente los latinoamericanos como es el caso de Costa Rica, se encuentran subordinados por una creciente deuda externa que precisamente se vincula a la inversión para la atracción extranjera. Así se van generando mecanismos de control monetario que no solo tienen implicaciones en lo meramente económico, sino que impactan en la orientación de las políticas sociales, sus prioridades y objetivos.

En este escenario figuran los organismos internacionales que brindan asistencia económica y técnica a los países periféricos, girando recomendaciones sobre las prioridades que deben atender los gobiernos y la forma de hacerlo. Dichas recomendaciones pasan a ser mandatos para formular políticas públicas, obteniendo su apoyo en el desarrollo de las mismas.

Tal como se logró vislumbrar en la investigación, organismos internacionales como la OIT, CEPAL y el Banco Mundial mantienen su foco de atención en la población joven que se va constituyendo en la renovación de la fuerza de trabajo actual. Esta población se enfrenta a procesos de flexibilidad laboral, expresados en contratos temporales, jornadas reducidas, bajos salarios, polivalencia y desregulaciones de sus derechos sociales; pero también se enfrenta en algunos casos a requisitos técnicos e inclusive a un mercado que no es capaz de absorber la totalidad de la mano de obra existente.

Las principales recomendaciones de estos organismos se han centrado en la educación y la capacitación técnica, orientando la formación en las áreas estratégicas para la inversión extranjera. Esta es la respuesta frente a elevadas tasas de desempleo y precarización laboral a nivel mundial, pues no solo es parte de la realidad latinoamericana sino también de países europeos como España.

Estas recomendaciones traducidas en los países como medidas de contención, se presentan como salvavidas, escondiendo una crisis subyacente como es característico del sistema de acumulación capitalista. Tales acciones no han logrado el objetivo que en todo discurso político se hace presente, el de la

erradicación de la pobreza; por el contrario, el costo de la vida sube y los ingresos familiares se tornan insuficientes para cubrir al menos el costo de la canasta básica.

La propuesta con mayor influencia a nivel de política social en los países latinoamericanos, ha sido la del economista Amartya Sen, desde la cual la asistencia social se posiciona como un medio para la expansión de libertades. Su propuesta conservadora de armonía entre Estado, mercado y ciudadanía, oculta las causas estructurales de la pobreza, promoviendo la ilusión de que es posible de superar mediante la potenciación individual de capacidades.

El planteamiento de Sen, permite concluir que persiste el arraigo de un ideario de un Estado neutral, conciliador y más bien protector al generar oportunidades para que las personas alcancen su bienestar. Finalmente el énfasis de las capacidades termina en una preparación para el mercado laboral, aunque este sea incapaz de absorber toda la mano de obra y que el obtener un empleo no es sinónimo de calidad de vida dada las condiciones de flexibilidad y precariedad que fueron estudiadas.

El Banco Mundial con gran similitud en los aportes de Sen, reproduce un enfoque de vulnerabilidad en donde parece que son las personas las que no están en capacidad de afrontar situaciones críticas que se presentan como “normales” en la sociedad como los desastres y las crisis económicas, desviando la atención de su explicación histórica. Se refuerza la comprensión de ayuda para reducir la

vulnerabilidad de las personas en condición de pobreza y que estas puedan autoprotegerse y ser competitivas, esto mediante la educación y capacitación.

Sin distar de tales argumentos, la CEPAL también incorpora los conceptos de riesgo y vulnerabilidad, de manera que la asistencia social figura como un medio transitorio de aumento de oportunidades, para que las personas en situación de pobreza logren movilidad social. Aunado a ello se promueve la tendencia actual de la política social hacia la condicionalidad, con una crítica a la asistencia tradicional en la cual se les transfiere recursos a las personas, sin solicitar algún compromiso de la parte receptora

Se propone que en primera instancia la persona debe ser filtrada mediante parámetros institucionales, demostrando ser pobre, pero además debe asumir tareas específicas que de no cumplirse significaría la no continuación de la asistencia. Al respecto, los planteamientos identificados coincidían en una estrategia donde se deben sumar políticas universales principalmente enfocadas en salud y educación con políticas focalizadas de tipo asistencial dirigidas a los “más pobres”.

De ahí la relevancia de las transferencias monetarias condicionadas apoyadas por estos organismos, pues amarran ambas aristas al ofrecer programas con entrega de subsidios pero asociados al cumplimiento de condicionalidades en educación y salud, favoreciendo los estándares nacionales que han generado méritos a Costa Rica a nivel internacional. Se logró evidenciar que el elemento discursivo en la presentación de la agenda pública se utiliza para

legitimar la focalización y la condicionalidad, como cualidades de la política social para lograr el bienestar de la población; sin embargo, los avances en su objetivo de erradicación de la pobreza no han surtido efecto y lógicamente no responden a la agudización del deterioro en las condiciones de vida actual.

Se concluye entonces que los tres planteamientos estudiados, coinciden en una comprensión la pobreza como algo natural e inherente a la sociedad que responde a una incapacidad de hacer frente a eventualidades también consideradas naturales. Se presenta también como un problema de carencia y de distribución del ingreso que puede solucionarse con la buena voluntad de los diversos actores sociales (Estado, mercado, medios de comunicación, organizaciones) y con el desarrollo de capacidades, de manera que los servicios sociales desde su perspectiva deben acompañarse de formación para el trabajo.

Estos postulados fueron evidentes en los discursos presidenciales del señor Oscar Arias y la señora Laura Chinchilla, pues se encontraron dos argumentos reiterados constantemente: el aumento en la productividad del país coadyuvado por las políticas que favorecen la empleabilidad y la ruptura con las prácticas asistencialistas como estandartes de su lucha contra la pobreza. Esto permite derivar que se genera una manipulación ideológica y operativa de la asistencia social a favor de los intereses de quienes conducen la acción estatal.

Con un tono trágico, el expresidente Arias homologó en sus discursos los tiempos difíciles con “vacas flacas” y a la hambruna con un “demonio”. Abiertamente criticó el asistencialismo y la actitud colocando como principio

orientador aquello en lo que Amartya Sen ha sido enfático: la generación de oportunidades; de ahí que Avancemos se presentara como una panacea para las personas jóvenes provenientes de sectores populares que pese a vivir en un país donde se declara una educación secundaria gratuita, les es difícil asumir los costos relacionados a su vida académica (cuadernos, libros, uniformes, pasajes, entre otros).

Pero con ello se evidencia aún más lo estratégico del programa en la administración 2006-2010, porque no solo genera la ilusión de preocupación por la población joven que probablemente pueda ensanchar el grupo poblacional en situación de desempleo, sino que coadyuva la generación de mano de obra calificada aunque no toda esta vaya a ser absorbida por el mercado. Con el cambio de gobierno en el año 2011, no hubo mayores cambios en torno a la tendencia de la asistencia social y la política social en general.

La empleabilidad como objetivo de los programas sociales y la condicionalidad para propiciarla, siguió presente a las propuestas de la mandataria Chinchilla como lo fueron la Red de Cuido para personas menores de edad, Atención Integral a Familias, el fortalecimiento de Avancemos y el decreto bajo el cual surge Manos a la Obra. Con un tono menos trágico pero siempre a la defensiva de acusaciones y críticas, la mandataria se salvaguarda auto-ubicándose en una centralidad política lejos de lo que denomina como “capitalismo salvaje” y “estatismo nostálgico”.

Pese a proyectarse como una representante de los principios socialdemócratas promovidos por figuras fundadoras del Partido Liberación Nacional y supuestamente contraria a una posición neoliberal ortodoxa, su administración tuvo que enfrentarse a un gran número de movimientos sociales que hacían notar que su gobierno estaba fallando en sus promesas de “bienestar y protección a los más vulnerables”. De esta manera resulta confusa y paradójica su propuesta de “combate a la pobreza”, siendo que su gobierno desarrolló medidas de corte neoliberal que generaron malestar para la población.

Su propuesta en términos de política social fue la de trazar una “ruta de seguridad humana” basada en la preparación para el mundo del trabajo y la de una promoción social que coadyuvara la superación personal y la movilidad social. Seguridad implica en un sentido amplio la posibilidad de satisfacer de forma adecuada las necesidades básicas y un ejercicio pleno de los derechos, sin embargo, aún quienes cuentan con un empleo presentan dificultades para hacer frente al costo de la vida y a su vez ven degradados sus derechos sociales (por ejemplo empleo sin seguridad social).

Dentro de los planteamientos de ambos mandatarios, se hace crítica a una asistencia tradicional que ha fomentado el clientelismo y la dependencia institucional, por lo que su solución es la promoción social. En primer lugar su misma agrupación política, el PLN, ha utilizado los programas asistenciales en sus discursos populistas para acceder a la silla presidencial, con promesas de viviendas, subsidios, becas, entre otros; y en segundo lugar se puede concluir del

análisis generado con la investigación, que sus propuestas de desarrollo social se sostienen en una lógica donde finalmente recae en la responsabilidad individual.

Lo anterior permite llegar a una conclusión importante, esa discusión entre asistencia y asistencialismo, no es la reflexión teórica entre derecho y actividad paliativa propia del capitalismo, más bien es una discusión basada en la responsabilidad de los sujetos en su propio desarrollo. La lógica latinoamericana de las transferencias monetarias condicionadas viene legitimada por una acusación contra las transferencias corrientes que al no comprometer a las personas a dar algo a cambio, son catalogadas como acciones asistencialistas de perpetuación de la pobreza.

Además, se plantea un Estado generador de oportunidades y una población que debe tomar esas oportunidades para alcanzar su superación personal (movilidad social) y la suma de cada individuo superado se traduce en un bienestar general del país; es así como la asistencia social mediante inversiones y coordinaciones estratégicas también puede ser manipulada para coadyuvar la generación de las ventajas competitivas que los países dependientes requieren para la atracción de inversión. Sin embargo, si la pobreza tiene una explicación histórica con origen en el modo de producción, no es posible que la pobreza vaya a desaparecer a través de la superación de cada individuo ni con una mejor distribución de la riqueza.

Pese a que la existencia de programas para el tratamiento de la pobreza vinculados al estudio y la capacitación no son una novedad en el país, su

colocación y relevancia en la oferta programática adquieren un sentido distinto. En el contexto costarricense, los enfoques teóricos y sus respectivos planteamientos ideológicos estudiados, se arraigan en las instituciones como es el caso del IMAS, evidenciándose en la creación de programas como Avancemos y Manos a la Obra.

Ambos programas constituyen transferencias monetarias condicionadas, planteamiento que resulta incongruente con la definición de la asistencia social como un derecho pues un derecho como tal no puede ser negado o sujeto a determinadas directrices. Además, el énfasis en las condicionalidades para hacer ruptura con el “asistencialismo”, parece verse ligado con estigmas sociales en los cuales se les asocia a las personas pobres con la vagancia, la propagación de enfermedades, la violencia, entre otros, que terminan culpabilizándolos de su situación.

Aunado a ello, dicha perspectiva tiene asidero en la propuesta de modernización del Estado, en donde se enfatiza en la eficiencia y la eficacia. El control del gasto público es fundamental en un contexto de reducción estatal, en donde debe maximizarse el uso de los recursos y por lo cual en el caso de los servicios sociales se promueve la condicionalidad y la focalización, bajo el discurso de “ayudar a quien realmente lo necesita”, aun cuando familias que no califican por vía institucional ven limitadas sus posibilidades de hacer frente al costo de la vida.

Además se puede concluir que el discurso de la participación ciudadana en su propio bienestar y en el del país, es parte de ese quiebre con el “asistencialismo” que se ha promovido en los últimos años. La pretensión es la de trascender la escena de sujetos pasivos, que reciben de un Estado paternalista un subsidio y pasar a una población activa partícipe de la vida social; no obstante dicha participación termina expresándose en el cumplimiento individual de una condicionalidad o en el rol supervisor de las organizaciones comunales como es el caso de Manos a la Obra.

Este planteamiento de la participación social que sustenta los programas asistenciales más recientes es funcional al Estado porque las personas deben aportar trabajo comunal a cambio de un subsidio, asumiendo tareas y costos que son de los gobiernos nacional y local. Este tipo de programas se asemejan a aquella propuesta de la reforma española en 2012 que pregonaba incentivar el trabajo comunal por parte de personas desempleadas, tratando de contener las altas cifras de desempleo, aunque el subsidio obtenido no alcanza el monto del salario mínimo calculado para una persona empleada de categoría laboral inferior.

Sobre este tema se pudo concluir en la investigación que las profesionales a cargo de los programas califican de forma positiva las transferencias monetarias condicionadas, considerando que las transferencias sin compromisos generan dependencia institucional y las que por el contrario sí los requieren como es el caso de Manos a la Obra y Avancemos, promueven mejores condiciones de empleabilidad. Es así como las profesionales se desarrollan en una paradoja donde se constituyen en entes fiscalizadores de los recursos institucionales pero a

su vez promueven un mejoramiento en la calidad de vida de las familias que atienden cotidianamente.

No obstante, dicha paradoja no es percibida por las profesionales, más bien han asumido una visión optimista de tales enfoques en su accionar profesional, con pocas oportunidades de reflexionar sobre ello, en una institución que las absorbe en su rol ejecutor, minimizando las posibilidades de realizar un ejercicio crítico de reflexión sobre su quehacer. Y es que las profesionales al asumir como propios dichos planteamientos sobre la pobreza, reproducen en su práctica cotidiana, particularmente en su contacto con las personas usuarias, tales anhelos de superación de la pobreza a través del cumplimiento de las condicionalidades.

Los programas estudiados responden a una definición clásica de pobreza basada en la privación o carencia; se trata de una pobreza numérica que centra su atención en los ingresos pero no en los egresos. Bajo esas mismas premisas se emplean medios de selección e instrumentos de recolección de información con el supuesto de evitar el desperdicio de los recursos públicos.

La asistencia social es tomada como una de las vías redistributivas para transferir bienes y servicios a las personas o familias que llegan a determinarse como pobres o vulnerables según las formas de medición establecidas internacionalmente. De esta forma, el planteamiento de Amartya Sen calza con tal definición, al buscar la expansión de libertades mediante el desarrollo; es decir, conjugando el mercado, el Estado y filantropía en la potenciación de las

capacidades de los seres humanos y en la generación de oportunidades para que estos alcancen su bienestar.

La propuesta de Sen presenta un idealismo armonioso que pese a que reconoce diferencias entre la opulencia y la miseria, niega el conflicto al invisibilizar que las instituciones sociales han sido dominados por grupos de poder, como los sistemas educativos, los medios de comunicación, entre otros. No puede existir tal unidad inspirada en el bienestar humano dentro de un sistema económico que ha generado las estructuras para mantener un sistema de dominación que requiere de seres explotados.

En esa línea, el sustento de ambos programas presentan rasgos de los planteamientos de la CEPAL y el Banco Mundial en los se ha planteado la educación y la capacitación como medio de movilidad social o como lo plantearon las profesionales consultadas como una herramienta para salir de la pobreza. Pero ese interés de los organismos internacionales no nace de una preocupación por el desarrollo humano sino en el marco de las necesidades actuales del mercado, donde como bien lo planteó el Banco Mundial a Costa Rica, se necesita competitividad, aunque esta sea una educación al servicio de las transnacionales.

Esto se visualizó por ejemplo en Avancemos donde no se presenta escases de presupuesto y más bien aumenta la inversión por año. En Manos a la Obra quedó evidenciado, por ejemplo con los Centros Comunitarios Inteligentes coordinados entre el IMAS y el MICIT, donde se da una asistencia social articulada con la ciencia y tecnología.

Finalmente, con la investigación se logró evidenciar que la comprensión sobre la asistencia social es difusa entre los planteamientos estudiados. Se basa en un enfoque de derechos pero no se llega a definir como derecho y más bien requiere de pasar por filtros para determinar si se es una persona meritoria de la asistencia y también cumplir con determinadas condiciones, es decir, se supedita un derecho a una relación contractual.

Pese a que la asistencia social es definida inclusive desde posturas conservadoras como un derecho presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los artículos 22 y 25, cuando se habla del derecho a la seguridad social y a los servicios sociales que les permita a las personas tener un nivel de vida adecuado incluyendo en ello alimentación, vestido, vivienda, entre otros, ésta se ve manipulada por los grupos de poder hegemónicos que la orientan para favorecer su interés de acumulación de la riqueza. Para ello se valen de perspectivas ideológicas que dan sensación de preocupación estatal por los sectores que catalogan pobres y vulnerables, aunque su definición de pobreza sea numérica y esconda la apropiación privada de la riqueza.

También utilizan lemas como el de la modernización y las propuestas de los organismos internacionales, por lo que la asistencia social se encuentra en la encrucijada de la focalización, la selectividad y la condicionalidad. La asistencia social se desdibuja como derecho social y se mediatiza como “arma de lucha contra la pobreza” como si fuera posible erradicar la pobreza mediante la vía redistributiva de la riqueza y convenciendo a las personas pobres de que se trata de superación personal, que tan solo se requiere de aprovechar las oportunidades.

Dentro de las acciones estratégicas de los planes nacionales de desarrollo y en la planificación institucional, se encontraron expresiones concretas de estos enfoques propuestos por Amartya Sen, el Banco Mundial y la CEPAL. Los últimos gobiernos presentan críticas frontales a lo que llaman asistencialismo, parece entonces que aquella transferencia corriente de recursos que no es condicionada es mal vista; el problema radica en el interés por otorgar una connotación negativa a la asistencia social para favorecer los requerimientos del mercado y el afloramiento de ventajas competitivas.

En todo caso a lo que le llaman promocional sigue siendo asistencial porque se continua la transferencia de recursos y aunque a raíz de la investigación se puede concluir que la asistencia social no corre el riesgo de desaparecer prontamente, sí es necesario analizar cómo esta se manipula dentro de las agendas gubernamentales para disponerla al servicio de los intereses hegemónicos. Pensar en la reducción de los programas asistenciales en un momento histórico donde se agrava el desempleo, la pobreza, la posibilidad de tener alimento diario y de suplir las necesidades básicas, no parece viable porque la intensificación de las políticas neoliberales han empobrecido más a la población y sus posibilidades de tener un nivel de vida adecuado (y no de requerimientos mínimos) son cada vez más difíciles.

La asistencia se torna en una vía redistributiva, por la cual un número significativo de familias logran solventar sus necesidades básicas, pero también es instrumentalizada para favorecer los intereses de los grupos hegemónicos de poder utilizándola como medio para contener la presión de los sectores populares

y a su vez favorecer los requerimientos del modelo económico. Con ello se evidencia que la asistencia social y la política social en general, pueden ser explicadas en la lucha de clases y en donde el Estado adquiere su papel protagónico de regulación del conflicto social.

7. Recomendaciones

- **Recomendaciones para futuras investigaciones.**
 - Profundizar en el abordaje histórico de la asistencia social como un derecho de la población mediado por los intereses de los diversos sectores sociales. Más que agotar la discusión, las conclusiones a las que se llegó con esta investigación vislumbran otros nichos investigativos sobre la práctica asistencial como el quehacer del Trabajo Social, la instrumentalidad, financiamiento de los programas, entre otros.
 - Se recomienda cubrir el análisis de periodos históricos que no han sido retomados en esta y otras investigaciones, pues el estudio del surgimiento de instituciones y programas de carácter asistencial permite el reconocimiento de las inflexiones de la política social en el país. Es necesario contar con datos y análisis propios de la realidad costarricense que permitan entender el sentido histórico de la asistencia social dentro del conflicto social.
 - Aunque el IMAS es el principal representante de la asistencia social en el país, previo a su creación existían otras formas de atención asistencial y también actualmente otras instituciones gubernamentales desarrollan prácticas asistenciales necesarias de estudiar como la Junta de Protección Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre otras. Pero también municipalidades y organizaciones no gubernamentales (desde los

espacios locales), así como las empresas privadas han generado programas y servicios sociales para atender a los sectores populares que no logran la satisfacción de sus necesidades básicas; inclusive sería importante abordar las “alianzas estratégicas” entre el Estado y el sector privado.

- Futuras investigaciones podrían ahondar en el análisis propio del funcionamiento de los programas asistenciales y su impacto en la cotidianidad de las personas que acceden a ellos. Una de las debilidades que reconoce la misma institucionalidad es la falta de seguimiento a los programas y por ello la imposibilidad de evaluar su impacto real, particularmente donde la asistencia se ha presentado como una “herramienta de lucha contra la pobreza”.
- Investigar el papel de otros organismos internacionales en la gestión pública en términos de propuestas de desarrollo pero también directamente de financiamiento. En esta investigación se recuperaron sus planteamientos en lo que respecta al ámbito técnico, prioridades de atención y medios como las transferencias monetarias condicionadas, pero también es relevante conocer el destino de sus recursos en el desarrollo de los programas sociales.
- Estudiar los planteamientos oficialistas para el denominado sector social y las propuestas de políticas sociales que contienen, incluido en ello las instituciones que los conforman, las figuras políticas a su cargo y prioridades establecidas. Es importante retomar el análisis de las

agrupaciones político partidarias que asumen la direccionalidad del Estado, especialmente a la luz de un nuevo cambio de gobierno.

▪ **Recomendaciones para profesionales del IMAS y de otros espacios en los que se desarrollan programas asistenciales.**

- Se recomienda la realización de jornadas de reflexión al personal que labora en programas de asistencia social para ahondar en temas como:

- El contexto nacional e internacional y las condiciones actuales de trabajo, que explican las condiciones de vida de las personas que acceden a los servicios asistenciales.

- Las condiciones sociales, económicas y políticas que conllevan a la creación y ejecución de los programas que tienen a su cargo y las intencionalidades subyacentes en los planes operativos, decretos, normativa e instrumentos que utilizan en la cotidianidad de su labor.

- La encrucijada que representa la labor como funcionarias y funcionarios públicos, al ser representantes de la institucionalidad pública ante las personas que demandan los servicios asistenciales pero también quienes le facilitan a estas el acceso a los recursos para satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda, salud, entre otras. Particularmente con Avancemos y Manos a la Obra, reconocer la labor profesional más allá de la mera verificación del cumplimiento de condicionalidades, sino favorecer en las personas el reconocimiento de sus derechos y desarrollar con ellas procesos que permitan mejorar sus condiciones de vida.

-Los desafíos profesionales que se presentan a la luz de sus escenarios socio-laborales. Deben contemplar en ello las comprensiones sobre la asistencia social, la pobreza, los métodos de medición de la pobreza, los instrumentos como la FIS y los dilemas éticos a partir de su adscripción a un proyecto societario distinto al actual que ha generado y perpetuado la pobreza.

- Incentivar la actualización profesional e incidir en los espacios de toma de decisiones, pues pese a la denominación de profesionales **ejecutores** son estos quienes trabajan directamente con la población y quienes en lo cotidiano pueden posicionar su criterio profesional y promover el derecho a la asistencia social.
- **Recomendaciones para el Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica (COLTRAS)**
 - Visibilizar la asistencia social como un campo de intervención profesional necesario de analizar a luz del contexto actual, desmitificando aquellas comprensiones que desde el mismo Trabajo Social se promovieron en la época de Reconceptualización.
 - Brindar a las personas profesionales en Trabajo Social espacios analíticos y propositivos en torno a los procesos de trabajo asistenciales que desarrollan en sus escenarios profesionales, de manera que afronten con criticidad las actividades cotidianas que realizan.

- Posicionarse como un ente con criterio experto en el país en lo que respecta a políticas sociales, tomando posición en el acontecer nacional y aportando a la formulación de los programas asistenciales.
- **Recomendaciones para la Escuela de Trabajo Social de la UCR (Sede Rodrigo Facio)**
 - Promover una formación crítica y actualizada considerando que las universidades, en particular las de carácter público, tienen una relevante función social ligada a la producción del conocimiento así como al posicionamiento y accionar en el acontecer nacional e internacional.
 - Reforzar el Núcleo de Asistencia Social perteneciente al Programa de Desafíos Contextuales (PRODECO), como un espacio de interlocución entre el estudiantado, la academia y las personas profesionales en Trabajo Social. El aporte de estos sectores mediante investigación y debate pueden propiciar reflexiones y acciones concretas sobre posibilidades de intervención en la conformación de la agenda pública y de organización para demandar mejoras en los programas asistenciales así como en la formación profesional.
 - Se recomienda recuperar el debate en la Escuela sobre la Asistencia Social, al quedar evidenciado un vacío en la producción de conocimiento. En ese sentido, debe reflexionar los puntos de inflexión en

la Unidad Académica para encontrar explicaciones a la apatía hacia la asistencia social e incentivar la discusión teórica y política al respecto.

- Fortalecer en la malla curricular lo que respecta a la asistencia y seguridad social pues actualmente se ubica como un curso de Teoría y Métodos. Debido a un período en el desarrollo de la profesión en el que se hicieron fuertes críticas a la asistencia social, aún quedan rezagos negativos que puedan minimizar la relevancia de este espacio profesional por lo cual hay que incorporar la discusión de esta como un derecho y su sentido histórico en el desarrollo del país.
- Se deben reforzar los análisis sobre la comprensión de la asistencia social, su vínculo con la atención de la pobreza y la orientación de los programas según las tendencias actuales de la política social. Y a su vez, se debe retomar la labor profesional en un área donde labora gran cantidad de profesionales en Trabajo Social y donde ya no solo el Estado aparece como contratante principal sino las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada.
- Analizar el plan de estudios actual para incorporar cambios que mejoraren la calidad y tiempos de conclusión de los trabajos finales de graduación.

8. Bibliografía

- **Trabajos Finales de Graduación**

Abarca, G. Barrientos, M. Montero, S. Ulate, C. y Ulate, L. (1986). *El concepto de desarrollo social en dos períodos de gobierno y su influencia en programas en los que interviene Trabajo Social*. Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciadas en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Alfaro, M. Campos, G. Campos, H. Villalobos, V. Hernández, K. y Sánchez, E. (1997). *La Reforma del Estado Social en Costa Rica: el caso de las políticas de Asistencia Social*. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Alfaro, M y Guerrero, N. (2010). *Análisis de los factores políticos del proceso de formulación de la Política de Promoción de la Salud Mental dirigida a la población adulta mayor en Costa Rica*. Tesis sometida a consideración para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Araya, K. (2010). *El Programa Ideas Productivas del IMAS: un análisis de los procesos de trabajo desde una perspectiva histórico – crítica*. Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Trabajo Social para optar al grado y

título de Maestría Profesional en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Araya, P. Campos, J. y Elizondo, C. (1996). *Fondos rotatorios y combate a la pobreza: retos de la gerencia social*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Balladares, O y Gaucherand, N. (1978). *Programas de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en Costa Rica e investigación de cuatro Centros Infantiles de Atención Integral (C.I.N.A.I.)*. Trabajo para optar por el título de Licenciada en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Boza, E y Monge, L. (2008). *Análisis del vínculo entre Estado y las ONG de asistencia social en su relación con las transformaciones históricas del capitalismo en Costa Rica: 1978-2008*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Brenes, A. (2011). *Lenguaje político, poder y comunicación: análisis del hilo argumentativo de los discursos políticos del presidente Arias Sánchez de cara a la búsqueda de apoyo al DR-CAFTA : mayo 2006 - octubre 2007*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Campos, J; Chacón, D; Chango, N; Chaverri, M; Fonseca, L; González, M; Jiménez, D; Morera, M; Paniagua, M; Rodríguez, L; Ruiz, C; Saborío, L; Salazar, M; Ulloa, L; y Vargas, C. (1985). *Desarrollo y Bienestar Social en Costa Rica: Periodo de 1930 - 1982*. Memoria del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Chacón, X. (2011). *Análisis del programa de transferencias monetarias condicionadas AVANCEMOS: propuesta desde la Gerencia Social*. Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Trabajo Social para optar al grado y título de Maestría Profesional en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social

Chaves, N. Miranda, L. y Golen, B. (2009). *FODESAF un análisis en el marco de las transformaciones del Estado y la política social costarricense*. Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciadas en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Cordero, A. (1998). *Planificación estratégica para la gestión de servicios sociales en torno a la pobreza: el caso del IMAS*. Proyecto Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Coto, G; Pacheco, E; Calvo, M; y Chinchilla, M. (1993). *Las organizaciones no gubernamentales y su participación en la gestión de la política social*

costarricense. Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Cruz, M; Santamaría, G; y Marín, S. (2005). *Dimensiones macroestructurales y psicosociales de la pobreza percepción de los sujetos que la viven*. Memoria de Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Dinarte, G. (2006). *Inclusión del tema de seguridad preventiva en la agenda de la Municipalidad de Montes de Oca: formulación de una política de seguridad municipal desde el gobierno local*. Trabajo Final de Graduación, modalidad proyecto de Graduación para optar por el grado académico de Licenciada en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Esquivel, D. (2012). *El género en los discursos políticos: análisis sobre los discursos pronunciados por Laura Chinchilla Miranda de junio de 2009 a noviembre de 2010*. Trabajo Final de Graduación para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Esquivel, F. (2002). *Análisis teórico-crítico de la gerencia social, desde las categorías mediación e instrumentalidad en el Trabajo Social*. Tesis para

optar por el grado de Licenciado En Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

García, E y Zamora, M. (1982). *Evolución del bienestar social en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y el Subprograma de Asistencia Social del IMAS*. Tesis para optar por al título de Licenciadas en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Garro, G. (2008). *Incidencia de las políticas sociales en el área de salud, trabajo, educación y vivienda que se dirigen a las personas de la Reserva Indígena Huetar de Quitirrisí*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Guendel, L. (1986). *Análisis del impacto del proceso de estabilización económica en la política social del estado costarricense, el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Guerrero, A y Zúñiga, L. (2008). *La Junta de Protección Social en el contexto histórico-social de Costa Rica: su papel en la asistencia social*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Herrera A, Herrera, M y Torres, M. (1992). *Movimientos sociales: un reto para el trabajo social costarricense (estudio de un caso, la Región Pacífico Central)*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Hernández, A; Quesada, A y Masis, N. (2010). *Pobreza concepciones y formas de mediación en Costa Rica (fundamentos éticos, político-ideológicos y teóricos)*. Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciadas en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Jiménez, V. Pernudi, L. Santillán, G. y Vargas, R. (1992). *La respuesta del Estado ante los problemas del sector informal de la economía costarricense: un análisis desde la perspectiva de Trabajo Social*. Memoria del Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

López, M y Calvo, M. (2009). *Análisis histórico-crítico de las contradicciones de la política social en materia de salud y las necesidades de la población indígena el caso de Quitirrisí*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

López, M. (2005). *El discurso del IMAS en el régimen de Bienestar social costarricense (1994-2002)*. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Martínez, A. Meneses, G. Salas, J. y Solano, H. (2009). *Formación del régimen de política social costarricense durante la época dorada (1970-1975): Actores, paradigmas, influencias e implicaciones para el presente*. Memoria del

Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mena, R. Soto, A. (1997). *Análisis del juego táctico utilizado por José María Figueres Olsen en sus discursos presidenciales de mayo 1994, 1995, 1996 y 1997*. Tesis de licenciatura en Periodismo. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Molina C, E. (2004). *Las políticas en torno a la familia en Costa Rica en el contexto de la crisis del Estado Social 1990-2002*. Tesis sometida a la consideración del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar por el grado de Magister Scientiae. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mondol, L. (2007). *Incidencia de las agendas internacionales en los procesos de transformación de política social costarricense enfocados al combate contra la pobreza: período 1998-2006*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Sociología. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mosnier-Thoumas, C. (2011). *El papel del PND en la elaboración de las políticas públicas*. Trabajo Final de Graduación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público Comparado Franco-Latinoamericano. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Naranjo, A. (2002). *La Mujer en la Agenda Pública del Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1986-1996*. Investigación para optar al grado de Maestría Académica en Ciencias Políticas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Ortiz, A. (2003). *Movimiento de Mujeres Autónomo en Nicaragua: análisis de su incidencia en la formulación de políticas en salud dirigidas contra la violencia de género 1992-1999*. Tesis sometida a consideración de la Comisión de Posgrado en Sociología para optar al grado de Magíster Scientiae. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Oviedo, M. (2009). *Potencialidades de uso del SIPO - IMAS para la re-formulación de los servicios sociales asistenciales según derechos económico-sociales, por necesidades y tipos de familia, género y territorio*. Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Trabajo Social para optar al grado de Magister en Trabajo Social con énfasis en Gerencia Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Romero, C. (1983). *Estado y políticas sociales en Costa Rica: 1950-1980*. Tesis sometida a consideración de la Comisión de Posgrado en Sociología para optar al grado de Magíster Scientiae. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Sáenz, F. (1999). *Agenda editorial de los medios costarricenses de comunicación escrita y su relación con la agenda pública*. Tesis para optar por el grado de

Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Periodismo. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Zamora, O. (2000). *El discurso político como instrumento de dominación: los discursos presidenciales de José María Figueres Olsen de 1995 a 1998*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Sociología. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

- **Noticias**

Castillo, D. (2012). *Costa Rica tiene que dismantelar "Plan Escudo" creado por Administración Arias*. Periódico digital CR Hoy. Recuperada de: <http://www.crhoy.com/costa-rica-tiene-que-desmantelar-plan-escudo-creado-por-administracion-arias-dice-experto/>

Díaz, L. (2013). *¿Cuándo y cómo se inició la debacle financiera de CCSS?* Publicación digital. Periódico La Nación. Recuperada de: www.nacion.com/nacional/salud-publica/inicio-crisis-caja_0_1372062840.html

Fornaguera, I. (2014). *Costa Rica deberá afrontar arbitraje por lío minero en Crucitas*. La Nación. Recuperada de: http://www.nacion.com/nacional/Pais-afrontar-arbitraje-minero-Crucitas_0_1396060427.html

Mata, A. (2009). *Trabajadores marcharán contra 'Plan escudo'*. Publicación digital. Periódico La Nación. Recuperada de: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/mayo/01/pais1950842.html

Ortiz, O. (2013). TLC con Estados Unidos no ha dado beneficios a Costa Rica. El País. Recuperada de: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/87601

Rodríguez, O. (2013). *Año gris para el empleo*. Periódico La Nación. Recuperada de: http://www.nacion.com/ocio/revista-dominical/Ano-gris-empleo_0_1385861428.html

Soto, J. (2013). *Diputados aprueban informe que responsabiliza al Plan Escudo de Oscar Arias como causante de la crisis de la CCSS*. Periódico digital CR Hoy. Recuperada de: <http://www.crhoy.com/diputados-aprueban-informe-que-responsabiliza-al-plan-escudo-de-oscar-arias-como-causante-de-la-crisis-de-la-ccss/>

- **Comunicaciones personales**

Arroyo, K. Vargas. (11 de marzo, 2014). Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social.

Chaves, T. (11 de marzo, 2014). Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social.

Sánchez, A. (21 de febrero, 2014). Comunicación Personal. Unidad Local de Desarrollo Social Sarapiquí. Instituto Mixto de Ayuda Social.

Vega, R. (21 de febrero, 2014) Unidad de Planificación y Evaluación Unidad Local de Desarrollo Social Heredia. Instituto Mixto de Ayuda Social Programa Manos a la Obra.

- **Legislación**

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). Ley de Planificación Nacional. San José, Costa Rica.

_____. (1971). Ley 4760 Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.

Decreto Ejecutivo No. 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH. Crea Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. Gaceta N° 96 del 19 de mayo del 2006.

Decreto Ejecutivo No. 33677-MP-MEP- MIVAH. Reglamento de Operación del programa Avancemos para el año 2007. Gaceta N° 65 del 2 de abril del 2007.

Decreto Ejecutivo No. 34210-MP-MEP- MIVAH. Reglamento de Operación del programa Avancemos. Gaceta N° 5 del 8 de enero del 2008.

Decreto Ejecutivo No. 34786-MP-S-MEP- MIVAH. Instituto Mixto de Ayuda Social como único responsable del programa Avancemos. Gaceta N° 196 del 10 de octubre del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS. Transferencia monetaria condicionada "Manos a la Obra". Gaceta N° 238 del 12 de diciembre del 2011.

- **Libros, documentos y revistas**

Aguilar, L. (1993). *Estudio Introductorio*. En Aguilar, Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México. Editorial Porrúa.

Alayón, N. (2008). *Asistencia y Asistencialismo: ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?* 4° Edición. Grupo Editorial Lumen. Argentina.

Antunes, R. (2001). *Adiós al trabajo*. Editora Cortez. Sao Paulo. Brasil.

Cordero, A. (2005). *Clases medias y movimientos sociales en Costa Rica*. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. III-IV, núm. 110, pp. 157-166, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Altmann, J. (2007). *Dossier: Plan Puebla Panamá*. Cuadernos Integración en América Latina. FLACSO. San José, Costa Rica.

Arias, O. (2009). *Plan Escudo: "protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional"*. Presentación Plan de Medidas contra la Crisis Auditorio de la Fundación Omar Dengo, San José. Costa Rica.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). (1993). *Ajustes, políticas sociales y fondos de inversión en América Latina*. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica.

Asociación Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA). (2004). Un vistazo por 6 derechos laborales básicos en Costa Rica. Flexibilidad la estrategia del libre comercio. San José, Costa Rica.

Banco Mundial. (2003). *Costa Rica: El gasto social y la pobreza*. Unidad Sectorial de Desarrollo Humano. Departamento de América Central Región de América Latina y el Caribe. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington D.C., Estados Unidos.

_____. (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial. El desarrollo y la próxima generación: Panorama General*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington D.C., Estados Unidos.

_____. (2012). *Informe Anual 2012*. Banco Mundial. Washington D.C., Estados Unidos.

Barahona, M. (2007). *“La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006”*. En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. No.2, Vol. IV, diciembre 2007. FLACSO. San José, Costa Rica. Pp.31-68.

Barrantes, R. (2006). *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y cuantitativo*. 11a reimpresión de la 1era edición. San José, Costa Rica: EUNED.

Behring, El (2000). *La nueva condición de la política social*. En Borgiani, E. & Montaña, C. (2000). *La política social hoy*. Editorial Cortez. Sao Paulo. Brasil.

Calvo, C. (1995). *La política económica neoliberal o neoclásica actual y su aplicación en Costa Rica*. Revista Ciencias Sociales 70 (pp.111.121). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Camacho, D. (1987). *Movimientos sociales, algunas discusiones conceptuales*. En: Revista de Ciencias Sociales, N° 37-38. Setiembre- Diciembre. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *La conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Aspectos Institucionales y Comerciales*. México.

_____. (2007). *Panorama Social de América Latina 2006*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

_____. (2008). *Panorama Social de América Latina 2007*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

_____. (2009). *Panorama Social de América Latina 2008*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

_____. (2010). *Panorama Social de América Latina 2009*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Estado de la Nación. (2007). *XIII Informe sobre el Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación*. San José, Costa Rica.

_____. (2008). *XIV Informe sobre el Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

_____. (2011). *XVII Informe sobre el Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

_____. (2012). *XVIII Informe sobre el Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

_____. (2013). *XIX Informe sobre el Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Cuevas, R. (2003). *Tendencias en la dinámica cultural en Costa Rica en el siglo XX*. 1° Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Dierckxsens, W. (2003). *El ocaso del capitalismo y la utopía reencontrada. Una perspectiva desde América Latina*. Departamento Ecuménico de Investigaciones. Foro Mundial de Alternativas. Ediciones desde abajo. Bogotá, Colombia.

_____. (2011). *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía. Evolución de la deuda política*. 5° Edición. Editorial del Departamento Ecuménico de Investigaciones. San José, Costa Rica.

Esquivel, F. (2008). "Cuestión Social y Políticas Sociales en el Estado Empresario: Reflexiones históricas para el Trabajo Social". *Revista Reflexiones*, Vol. 87, Núm. 1, pp. 9-24. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Fallas, Y. y Molina, L. (2009). *Costa Rica: transferencias monetarias condicionadas. El caso del Programa AVANCEMOS*. Revista Políticas Públicas, 13 (2). São Luis, Brasil, 219-229.

Fernández, O (comp.). (1998). *Lo social y la política social*. En: Política Social y descentralización en Costa Rica. Serie de Políticas Sociales N° 2. UNICEF. Costa Rica.

Gallardo, H. (1984). *Teoría y crisis en América Latina*. Editorial Nueva Década. San José, Costa Rica.

_____. (2005). *Imaginarios sobre la pobreza en América Latina*. Revista Reflexiones. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Gramsci, A. (1987). *Educación y sociedad*. Editorial Tarea, Lima Perú.

_____. (1999). *Antología*. Siglo XXI Editores. México.

Grau, A. (2004). *Costa Rica en lucha contra una transnacional, ¿acumula el movimiento social para derrotar el TLC?* OSAL V N° 14. Mayo-Agosto. Costa Rica

Gutiérrez, S. (s.f.) *Discurso Político y argumentación*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Hinkelammert, F. y Mora, H. (2001). *Coordinación Social del Trabajo, Mercado y Reproducción de la Vida Humana*. San José Costa Rica. Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones. Costa Rica.

Iamamoto, M. (1997). *El Servicio Social y división del Trabajo: Un análisis crítica de sus fundamentos*. Editora Cortez.

_____. (2001). *Trabajo e Individuos Social*. Editora Cortez.

_____. (2003). *El Servicio Social en la contemporaneidad*. Editora Cortez.
Sao Paulo. Brasil.

Iamamoto, I. y De Carvalho, R. (1984). *Relaciones Sociales y Trabajo Social*.
Capítulo II. Editorial CELATS. Perú.

Imas, V. (2001). *La conceptualización del Sistema de Protección Social en América Latina ha pasado de un esquema de carácter asistencialista a un enfoque multidimensional donde las políticas de seguridad social y del mercado laboral juegan un papel determinante*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP. Asunción, Paraguay.

Krmptic, C. (1999). *El concepto de necesidad y política social*. Cap. 3: Amartya Sen y el enfoque de "capacidades". Brasil.

Lenin, V. (1970). *Acerca del Estado*. Editorial Grijalbo. México.

Lessa, S. (2000). *Metodología y Servicio Social*. Hoy en Debate. En Montañó y Borgianni. Editora Cortez.

Lukács, G. (1970). *Historia y conciencia de clase*. Instituto del Libro. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, Cuba.

_____. (2003). *Ontología del Ser Social: El Trabajo*. Ediciones. Herramienta.
Buenos Aires, Argentina.

Martinelli, M. (1997). *Servicio Social: identidad y alienación*. 2° Edición. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil.

Marx, K. (1999). *El capital: crítica de la economía política. Tercera edición. Tomo I.* Fondo de Cultura Económica. D, F. México.

Mészáros, I. (2005). *Socialismo o barbarie: la alternativa al orden social del capital.* Tercera Edición. Pasado y Presentes XXI Editores. Ciudad de la Habana, Cuba.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”.* San José, Costa Rica.

_____ (2007b). *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007.* San José, Costa Rica.

_____ (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón”.* San José, Costa Rica.

_____ (2011). *Informe de Evaluación Anual 2010 y Metas del período 2006-2010.* MIDEPLAN. San José, Costa Rica.

Molina, L. y Romero, C. (2004). *Modelos de intervención asistencial, socioeducativa y terapéutica en Trabajo Social.* Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Netto, J. (2003). *Cinco notas a propósito de la cuestión social.* Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil.

Observatorio Social de América Latina (OSAL). (2009). *Cronología del Conflicto Social. Costa Rica, Abril 2009*. Documento de trabajo N° 228. Comité de Seguimiento del Conflicto Social y la Coyuntura Latinoamericana de Costa Rica. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Ornellas, A. (2006). "*Combate a la Pobreza en América Latina: impases teóricos e ideológicos en la construcción de la política social contemporánea*". En: Revista Servicio Social N° 18. Posgrado en Política Social. Universidad de Brasilia. Brasil.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.

Pastorini, A. (2000). *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría "concesión-conquista"*. En Borgianni, E y Montañó, C. La Política Social Hoy. Sao Paulo. Cortez Editora.

Pereira, P. (2002). *Necesidades Humanas: Para una crítica a los patrones básicos de supervivencia*. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil.

Poulantzas, N. (1986). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores. México.

Rebolledo, A. (s.f.) *El análisis en la investigación cualitativa*. Facultad de Educación y Humanidades. Universidad del Bío Bío. Chile.

Robles, F. y Voorend, K. (2012). *Los dueños de la palabra en Costa Rica en un contexto de reforma neoliberal*. Revista Rupturas. Ene-Jun 2012 pp. 144-161. San José, Costa Rica.

- Rojas, R. (1990). *Métodos para la Investigación Social. Una proposición dialéctica*. México: Plaza y Valdés. [10ª Edición].
- Rosanvallón, P. (2004). *La nueva cuestión social: repensar el Estado*. Editorial Manantial. Argentina.
- Ruiz, R. (1998). *Desarrollo humano y local en el combate a la pobreza en Costa Rica: un modelo alternativo*. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José, Costa Rica.
- Sánchez, A. y Roces, W. (1965). *Fundamentos de la Filosofía Marxista*. Academia de Ciencias de la URSS. Instituto de Filosofía. Editorial Grijalbo.
- Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Ediciones Paidós. Barcelona, España.
- _____. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España. Editorial, Planeta.
- Solís, V. & Castro, P. (2001). *Apuntes básicos sobre la Historia del IMAS. Asesoría de Planeamiento y Desarrollo Institucional*, IMAS. San José, Costa Rica.
- Torres, E. (1990). *La Nación. Problemas teóricos e históricos*. FLACSO. Guatemala.
- Van Dijk, T. (1996). *Análisis del discurso ideológico*. Versión UAM. pp. 15-43. México.

Vargas, L. (2007^a). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. 1 Ed; 1 reimpresión. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

_____. (2007b). *La estrategia de liberalización económica (Período 1980-2000)*. 1 Ed; 1 reimpresión. Cuaderno de Historia de las instituciones (9). Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

_____. (2008a). *El verdadero rostro de la Globalización. La Globalización sin alternativa*. (Tomo I). 1 Ed Editorial de la Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.

_____. (2008b). *El verdadero rostro de la Globalización. Los amos de la globalización*. Tomo II. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 1 ed.

Vieira, E. (2004). *Política social, política económica y método*. En: La política social. Montaño, Carlos. Borgianni, Elisabete (Orgs). La política social hoy. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil.

- **Documentos en digital**

Aguilar, R. (2009). *El Plan Escudo del Gobierno es extremadamente débil para afrontar la crisis que vive la clase trabajadora desde hace muchos años*. Recuperado de: <http://www.isacc-instituto.org/es/noticias/101/el-plan-escudo-del-gobierno-es-extremadamente-debi/#sthash.jVvTnpgb.dpuf>

Alayón, N. (1980). *El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social*.
Revista Acción Crítica, # 7. Julio. Lima – Perú. Publicación del Centro
Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de
Escuelas de Trabajo Social. Recuperado de:
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-007-05.pdf>

Arias, O. (2007). *Informe Presidencial. Informe presentado ante la Asamblea
Legislativa*. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/costarica/federal/presidente/informe2007.pdf>

_____. (2008). *Informe Presidencial. Informe presentado ante la
Asamblea Legislativa*. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Noticia/La%20Casa%20que%20hemos%20empezado%20a%20construir-Dicurso%20Presidente%20Arias%201%20MAY-08.pdf>

_____. (2009). *Informe Presidencial. Informe presentado ante la
Asamblea Legislativa*. San José, Costa Rica. Recuperado de:
http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/5918

_____. (2010). *Informe Presidencial. Informe presentado ante la
Asamblea Legislativa*. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<http://www.nacion.com/2010-05-02/Opinion/Foro/Opinion2357182.aspx>

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. (2008). *Descripción del
proyecto Minero Crucitas: Violaciones al derecho internacional y posibles*

impactos ambientales. Recuperado de:
www.apreflofas.oc.cr/mineria_crucitas/analisis_de_crucitas.pdf

Banco Mundial. (2009). *Competitividad en Costa Rica*. Recuperado de:
<http://siteresources.worldbank.org/INTCOSTARICAINSPANISH/Resources/CostaRicaCompetitiveness.pdf>

Brunetti, V. (2011). *Rompiendo el círculo de la pobreza. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas con Corresponsabilidades (TMC)*. Asunción, Paraguay. Recuperado de:
http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO_UNICEF_Romper_la_pobreza.pdf

Cantor, G. (2008). *El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales: El caso del Banco Interamericano de Desarrollo*. Revista de Ciencias Sociales XIV (Septiembre-Diciembre). Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28011676003>

Chinchilla, L. (2010). *Plan de Gobierno 2010-2014*. Recuperado de:
www.infoagro.co.cr/.../PlanGobiernoLauraChinchilla20102014.pdf

_____. (2012). *Informe de labores presentado ante la Asamblea Legislativa*. Recuperado de: http://www.nacion.com/archivo/Presidenta-Laura-Chinchilla-Asamblea-Legislativa_0_1338866123.html

_____. (2013). *Informe de labores presentado ante la Asamblea Legislativa*. Recuperado de: <http://www.miprensacr.com/discurso-de-la>

presidenta-de-la-republica-sra-laura-chinchilla-miranda-informe-de-labores-de-gobierno-allocucion-a-la-asamblea-legislativa-primerode-mayo-2013

Contraloría General de la República. (2008). *Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos". (DFOE-SOC-17-2008)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica

_____ (2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza (DFOE-SOC-19-2009)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/septiembre/13/_MMedia/0000008572.pdf

_____ (2009). *Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el plan nacional de desarrollo 2006- 2010, correspondiente al sector social y lucha contra la pobreza (DFOE-SOC-16-2009)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdocumentos.cgr.go.cr%2Fsad_docs%2F2009%2FDFOE-SOC-16-2009.doc&ei=kYq9T-

u3AYmlgwEv6iEDw&usg=AFQjCNHQRboM-

2f2j3NAn5GvVUMG15CP9Q&sig2=3Nr5UCyu9QY9DKdTWBj2Mw

_____ . (2012a). *Informe sobre el cumplimiento de la meta de atender en forma integral 20.000 familias en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social (DFOE-SOC-IF-02-2012)*.

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica. Recuperado

de: <http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=informe%20sobre%20el%20cumplimiento%20de%20la%20meta%20de%20atender%20en%20forma%20integral%2020.000%20familias%20en%20condici%C3%B3n%20de%20pobreza%20extrema%20vulnerabilidad%20y%20riesgo%20social%20dfoe-soc-if-02->

[2012&source=web&cd=1&ved=0CEwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cgr.go.cr%2Fapex%2Fsee_own.SEE_PRC_ARCHIVO_EXPEDIENTE%3Fp_fuente%3DSIGYD_D%26P_FILE%3D2012010238%26P_USER%3DAPEX_PUBLIC_USER&ei=TC8GUNTtCpLq2wWG_uyOBQ&usg=AFQjCNESMiv1Y3agNrJFknisMYxiBiVunw](http://www.cgr.go.cr/fapex/see_own.SEE_PRC_ARCHIVO_EXPEDIENTE%3Fp_fuente%3DSIGYD_D%26P_FILE%3D2012010238%26P_USER%3DAPEX_PUBLIC_USER&ei=TC8GUNTtCpLq2wWG_uyOBQ&usg=AFQjCNESMiv1Y3agNrJFknisMYxiBiVunw)

_____ . (2012b). *Informe sobre la gestión del programa de transferencia monetaria condicionada "Avancemos". (DFOE-SOC-IF-10-2012)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. San José, Costa Rica

_____ (2014). *Presupuestos Públicos 2014: situación y perspectivas*. Recuperado de: http://www.cgr.go.cr/rev_dig/presup_pub/2014/files/assets/downloads/publicacion.pdf

Cortés, A. (Coord.). (2009). *Minería química a cielo abierto: el caso de las Crucitas. Informe Especial. Consejo Universitario*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: cu.ucr.ac.cr/document/InformeFinaldeCrucitas.pdf

Encuentro Popular contra el Plan Escudo. (2009). *Resoluciones del Encuentro Popular Contra el Plan Escudo*. Recuperado de: <https://groups.google.com/forum/#!msg/baproees/0walWOI9llc/ZqGr2OdIL8J>

Estado de la Nación. (2011). *Estadísticas*. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/estadisticas/costa-rica/compendio-estadistico/estadisticas-sociales>

Esquivel, F. (1998). *Neoliberalismo y su impacto en el Trabajo Social. La experiencia de América Latina*. Recuperado de: www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000009.pdf

Fuster, D. Méndez, N. (s.f.) *Género e identidades*. Recuperado de: <http://www.inamu.go.cr/forma/mod/resource/view.php?id=194>

Goldstein, F. (2012). *El capitalismo un callejón sin salida: destrucción de empleo, sobreproducción y crisis en la era de la alta tecnología*. Un punto de vista

marxista. Edición para reseña. Recuperado de
<http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/EI%20capitalismo%20en%20un%20callej%F3n%20sin%20salida.pdf>

Hornes, M. (2012). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas: una aproximación desde la socio antropología económica*. Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social". Recuperado de:
file:///C:/Users/toshiba/Desktop/Defensa/TMC/12_Hornes.pdf

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2006). *Plan Operativo Institucional 2007*. Recuperado de:
http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Anual%20Operativo%202007.pdf

_____. (2007). *Plan Operativo Institucional 2008*. Recuperado de:
http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Operativo%20Institucional%202008.pdf

_____. (2008). *Plan Operativo Institucional 2009*. Recuperado de:
http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Operativo%20Institucional%20%202009.pdf

_____. (2009). *Plan Operativo Institucional 2010*. Recuperado de:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Operativo%20Institucional%202010.pdf

_____ (2010). *Plan Operativo Institucional 2011*.

Recuperado de:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Operativo%20Institucional%202011.pdf

_____ (2011a). *Plan Estratégico Institucional 2011-2014*.

Recuperado de:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Estrategico%20Institucional%202011-2014.PDF

_____ (2011b). *Plan Operativo Institucional 2012*.

Recuperado de:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Operativo%20Institucional%202012.pdf

_____ (2012). *Plan Operativo Institucional 2013*.

Recuperado de:

http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colectaciones/cire_planes/Plan%20Anual%20Institucional%202013.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2004). *Documento Metodológico Canasta Básica Alimentaria*. Área de Estadísticas Continuas.

Estadísticas Económicas. Recuperado de:

<http://www.inec.go.cr/A/MI/Publicaciones/Serie%20Metodol%C3%B3gica/Metodolog%C3%ADas/04.%20Metodolog%C3%ADa%20Canasta%20Basica%20de%20Alimentos.pdf>

(2010). *Estadísticas*.

Recuperado: (sábado 08 de setiembre, 2012). Recuperado de:
<http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>

Medialdea, B. y Pazos, M. (2009). *Impacto de género de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.

Recuperado de: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IAFFE2010&paper_id=156

Merino, L. (2010). *El movimiento social de oposición al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: la experiencia de Costa Rica. Informe Final de Investigación*. Programa de Conocimientos “Movimientos sociales y ciudadanía en Centroamérica” Instituto de Estudios Sociales. Recuperado de: <http://movidasocial.files.wordpress.com/2010/08/informe-final.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2013). *“En ruta hacia la consolidación fiscal: agenda para un dialogo nacional”*. Recuperado de:
<http://www.hacienda.go.cr/contenido/12639-carta-abierta-a-los-costarricenses>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Programa de Modernización del Estado 2010-2014*. Recuperado de: www.mideplan.go.cr/es/la-organizacion-y-modernizacion/90/344.html.

Mondol, L. (2012). *Agendas y actores internacionales y su incidencia en la política social: La presencia del BID y la CEPAL en la política social costarricense (1998-2004)*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120307030803/.Agendas_Mondol.pdf

Mora, H. y Morales, R. (2009). *La crisis financiera estadounidense: principales efectos macroeconómicos en la economía costarricense en 2008 y 2009*. Revista Nacional de Administración Enero-Junio 2010. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044033.pdf>

_____. (2013). *Tendencias del empleo en Costa Rica en el período 2010-2013: fortalezas y debilidades*. Conferencia de Prensa. Observatorio de la Coyuntura Macroeconómica. Escuela de Economía, Universidad Nacional. Recuperado de: www.economia.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=96&func=selecte&id=15

Partido Liberación Nacional. (2005a). *Una Costa Rica integrada por las oportunidades*. Documento final del Congreso Nacional "Daniel Oduber

Quirós". San José, Costa Rica. Recuperado de:
www.pln.or.cr/vcong/final.doc

_____ (2005b). *Hacia la Costa Rica
Desarrollada del Bicentenario. Programa de Gobierno 2006-2010.*
Recuperado de:
http://www.capitales.com/biblioteca_documentos/20060620_programa_gobierno.pdf

Rocha, F. (2012). *El Desempleo Juvenil en España: Situaciones y recomendaciones políticas.* Fundación 1 de Mayo. Informe # 50.
Recuperado de: www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe50.pdf

Salas, M. (2010). *Movimiento Social contra el TLC en Costa Rica: una mirada desde los actores sociales.* Cooperativa Sula Batsú R.L. Recuperado de:
<http://movidasocial.files.wordpress.com/2011/06/movimientonotlc.pdf>

Sauma, P. (s.f). *La pobreza en Costa Rica: medición, resultados y consideraciones cualitativas.* Presentación power point. Recuperado de:
<http://ccp.ucr.ac.cr/charlas/2004/ppt/sauma.pdf>

Segura, R. y Coronado, J. (2008). *El movimiento social costarricense y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio. Balance y Conclusiones del proceso.* Comisión Nacional de Enlace. Recuperado de:
comisiondeenlace.co.cr/cnenlace/wp-content/uploads/.../TLC_01.pdf

Smith, A. (S.f.) *Investigación sobre la naturaleza y causas de La Riqueza de las Naciones*. El Ortiba. Argentina. Recuperado de:
<http://www.amawebs.com/storage/docs/n59bb37dgon.pdf>

Vargas, J. (2007). *Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales*. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidades Federal do Rio Grande do Sul. Recuperado de:
www.ub.edu/geocrit/9porto/jvargas.htm

Weller, J. (2011). *Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina*. Revista Nueva Sociedad N° 232. Recuperado de:
www.nuso.org/upload/articulos/3761_1.pdf

- **Sitios en internet**

Banco Mundial. (2014). www.bancomundial.org. Sitio oficial en internet.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). www.cepal.org. Sitio oficial en internet.

- **Recursos audiovisuales**

Ortega, P. (2014). *La Caja de Pandora: el juego oculto contra el Seguro Social*. Laboratorio Audiovisual de Documentalismo Investigativo. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

8. Anexos

Anexo 1. Tendencias de las políticas sociales asistenciales según las investigaciones utilizadas en el Estado del Arte.

Tabla 10. Tendencias de las políticas sociales asistenciales según las investigaciones realizadas a instituciones o programas concretos (recuperadas en el Estado del Arte).					
Investigador- a/es-as	Institución/Programa/ Organización	Condiciones Históricas	Poblaciones objetivo	Objetivos de la institución/ del programa	Hallazgos/ Conclusiones
Balladares y Gaucherand (1978)	Centros Infantiles de Atención Integral ⁷³ (CINAI).	-Finales de 1974 -Marginalidad :monopolio de las empresas produce que la los dueños de tierras las vendan	-Mujeres y personas menores de edad	- Elevar el nivel de vida, el nivel de escolaridad de los menores y que estos no estuvieran a dicha edad en labores remuneradas.	- No constituyeron una alternativa para que las mujeres se incorporaran al mercado laboral - Falta de difusión que provocó desconocimientos en las comunidades Descoordinación institucional -Infraestructura inadecuada - Falta de

⁷³ Derivado del Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

					evaluación y presupuesto
García y Zamora (1982)	Ministerio de Trabajo y el Instituto Mixto de Ayuda Social.		-La familia - Personas menores de edad, madres solteras, personas adultas mayores		- Programas de carácter asistencial y promocional - Poco personal y presupuesto para desarrollar programas -Desfase entre necesidades de la población y servicios brindados
Jiménez et al (1992)	Atención al sector informal ⁷⁴	-Crisis económica y política de los 80 - Aumenta incorporación de la mujer a la esfera laboral y el	-Personas microempresarias y aquellas que viven de las ventas en las calles	-Capacitación -Acceso al crédito	- Perspectiva de los programas es de corte economicista -Mayor intromisión del sector privado y agentes internacionales en

⁷⁴ Las autoras indican que no se encontró una política clara pero si acciones estatales para las personas microempresarias, no así para los-as vendedores-as ambulantes.

		comercio informal.			la gestión estatal
Cordero (1998)	IMAS	- Intensificación del deterioro en las condiciones de la población tras la puesta en acción de los programas de ajuste estructural	-Población adulta mayor -Población en condición de discapacidad -Mujeres -Personas menores de edad		- Ausencia de procesos de planificación en las sedes regionales que conlleva al incumplimiento de objetivos y hasta improvisación en lo cotidiano.
Guerrero y Zúñiga (2008)	Junta de Protección Social	- Término de los años setentas -Crisis estructural en Centroamérica -Subdesarrollo y pobreza	- Grupos vulnerables	- Contribuir al desarrollo social mediante el financiamiento de servicios sociales (salud, educación, centros de adulto mayor)	- Carácter compensatorio de las políticas sociales y la reducción cada vez más de la intervención estatal en la reproducción de la vida social
Boza y Monge (2008)	Departamento de Administración de Instituciones de Bienestar Social del Instituto Mixto de Ayuda Social	-Auge de organizaciones no gubernamentales			- El Estado traslado funciones a las ONG´ favoreciendo la liberalización económica
Chaves et al	FODESAF	- Finales de los			- Políticas y

(2009)		noventa en adelante -Debilitamiento del Estado de Bienestar			programas que favorecen el clientelismo político, la naturalización de la asistencia como ayuda y que son de corto plazo
Martínez et al (2009),	Instituto Nacional de Aprendizaje	-Ausencia del movimiento sindical -Hegemonía del Partido Liberación Nacional y de las cámaras empresariales - Industrialización del país requería formar mano de obra	-Sectores más pobres		-Alianza entre el gobierno y las cámaras empresariales
Araya (2010)	Ideas Productivas (IMAS)		- Población que forma parte de la economía informal	-Combatir el desempleo - Alternativa ante dificultad para satisfacer sus necesidades y acceder a un crédito.	- Las soluciones administrativas no se resuelve la situación de pobreza - Decisiones de los programas dependen de la voluntad política de quienes se

					encuentran en cargos superiores
Chacón (2011)	AVANCEMOS (IMAS)	- Altos índices en salud pero bajos índices respecto a cobertura de educación secundaria	-Adolescentes insertos en el sistema educativo formal (secundaria)	- Prevenir la deserción escolar	- Concuerda con la necesidad de mano de obra tecnificada que se requiere del mercado laboral sobre todo en momentos de apertura comercial