

LENIN MONDOL-LÓPEZ*

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)

I. INTRODUCCIÓN

La región latinoamericana vive transformaciones en su estructura social, producidas por el ajuste y la dinámica de desarrollo económico que prevalece desde inicios de la década del ochenta. Estas transformaciones develan, a veces de manera compleja, una realidad que lejos de haber experimentado un cercenamiento de las condiciones de vida individual y colectiva signadas por la pobreza, ha evolucionado socio históricamente en conjunción con millones de historias humanas que se sedimentan en un contexto de supervivencia.

La pobreza, ayer como hoy, viene a constituir un escenario de la cotidianidad latinoamericana y, por ende, un lugar lógico del pensamiento social. La relevancia de este hecho se refleja en el papel preponderante que alcanza la problemática del combate contra la pobreza en las agendas nacionales y supranacionales.

El viraje de las orientaciones estatales responde, entre otros aspectos, a esta realidad social que se plasma en agendas domésticas

* Sociólogo costarricense egresado de la Universidad de Costa Rica. Con estudios en economía en el mismo centro de estudios. Profesor de Historia de la Cultura en la Universidad Internacional de las Américas, San José, Costa Rica.

vinculadas, más que en otros tiempos, a los escenarios internacionales, escenarios donde circulan sistemas de conocimiento, actores e ideas, algunos más relevantes que otros en tanto son referentes consustanciales en la elaboración y diseño de política.

Igualmente, las lógicas racionales subyacentes a estrategias de política social y económica se enraízan en ideas y valores que portan actores, y que se nutren del acervo de conocimientos y de tipos de saberes culturales existentes y disponibles en el medio.

Atendiendo al debate sobre la trascendencia de las relaciones internacionales en los contextos de reforma de Estado a nivel regional, se impone una agenda de investigación en las Ciencias Sociales, para analizar determinantes y mecanismos relevantes que den luz en la comprensión de lo que se experimenta como formación y transformación de políticas sociales, particularmente en el área de combate contra la pobreza.

En consonancia con esta línea de investigación, y con la determinación de contribuir en la temática sobre flujos de conocimiento en el medio internacional, es que surge este estudio, que delimita su alcance al análisis de la importancia de las ideas que configuran las agendas a nivel supranacional en las consideraciones domésticas para la formulación de política social costarricense.

En detalle, se considera analizar la apropiación de ideas y sistemas de conocimiento supranacionales que sustentan las agendas de política social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en las estrategias de combate contra la pobreza proyectadas en los planes operativos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y los planes de desarrollo nacional en el periodo 1998-2004.

El periodo de estudio abarca la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y parte de la administración de Pacheco de la Espriella (2002-2004). Cabe resaltar que para este periodo se observan tres aspectos particulares: a) hay un continuo en las reformas de política pública (denominadas en el contexto regional como *reformas de segunda generación*); b) el espectro ideológico que supone un cambio de gobierno no se modifica (en los comicios del año 2002 el Partido Unidad Social Cristiana –PUSC– consigue por primera vez ganar de manera consecutiva las elecciones de gobierno); c) se da la presencia y continuidad de técnicos y profesionales, especializados generalmente en el área económica, en las áreas de planificación social.

Dichos aspectos son factores influyentes en los procesos de articulación entre una agenda supranacional y el diseño de política social, que en la etapa de análisis serán claves para entender la concordancia entre Agenda-Actor-Estrategia de política.

De acuerdo a los anteriores elementos, se propone el *Análisis Conceptual de Discurso* así como el *análisis de enunciados* como métodos pertinentes para la discriminación de ideas y actores en el discurso de política social de combate contra la pobreza, de los foros internacionales de la Red de Pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo y los foros intergubernamentales en los cuales participa la CEPAL.

A modo de hipótesis se considera que existe una relación directa entre las agendas de política social supranacionales del BID y la CEPAL que han incidido en las formas de un saber sobre pobreza adquirido en los últimos seis años por los hacedores de política doméstica del estado costarricense, demostrando, a su vez, formas de dependencia de un orden hegemónico internacional cada vez más elaborado, tal y como lo demuestran las prácticas culturales del discurso político.

El espíritu de esta breve introducción marca el carácter de la propuesta e invita en el siguiente desarrollo a entender con más detalle los ejes centrales del trabajo.

II. APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE IDEAS Y ACTORES SUPRANACIONALES

LO NACIONAL Y LO SUPRANACIONAL: EL PROBLEMA DE LA FRONTERA EXTERIOR

Peter Wagner ha señalado que la transformación del orden político moderno se debió a un cambio en la interiorización de la línea fronteriza exterior que delimitaba a una comunidad política en común (Wagner, 1997: 163-181)

En el Estado moderno de principios del siglo XIX la constitución de fronteras de cara al exterior, es decir, frente a los demás Estados y frente a la nación que representa, es establecida por procesos de convencionalización. Estos procesos pautan un entendimiento racional de lo propio y lo ajeno, que en el ámbito de las relaciones internacionales va a reflejarse a través de: 1) un campo de acción acorde a la dinámica de un sistema interestatal; 2) una definición de comunidad política articulada en el imaginario de lo nacional como límite interno de los Estados¹ (Deutsch, 1986); 3) el entendimiento de la nacionalización del orden político moderno real con base en una delimitación territorial.

1 Karl W. Deutsch define una comunidad política de la siguiente manera: "Una comunidad política es un conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente como para marcar una diferencia sustancial en el resultado de algunas decisiones importantes" (Deutsch, 1986: 288).

El surgimiento de los denominados estados de bienestar, a mediados del siglo XX, viene a consolidar este grado de racionalidad y autonomía que tiene la comunidad política sobre sus asuntos internos y amplía el marco de certidumbre, normando y clasificando aquellos nuevos fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales que surgen en su dinámica de desarrollo.

Sin embargo, surge en este contexto un nuevo tipo de relación entre los países, que hace ambigua la relación entre lo interno y lo externo. Surge el espacio de lo *supranacional*².

La inclusión de la Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID), se da precisamente bajo esta nueva forma de entendimiento de las fronteras.

2. UNA APROXIMACIÓN A LA ESFERA DE LO SUPRANACIONAL

El espacio de lo supranacional acontece en una aparente contradicción entre lo interno y lo externo. Se da un fenómeno paradójico que contrapone la autonomía de los estados modernos junto a una internacionalización de los asuntos comunes y por definición domésticos.

Por un lado, tal y como apuntan Keohane y Nye, se observa una variación en las preferencias de la política doméstica, así como un declive en la autonomía gubernamental a raíz de la ingerencia de la AID en el contexto de transformaciones de la economía mundial (Keohane y Nye, 1988).

Los procesos de integración regional y la constitución de las comunidades políticas nacionales muestran cambios sustanciales debido a la fuerte influencia de los actores supranacionales.

Por otro lado, la reconfiguración pragmática de la política internacional y el surgimiento de nuevas relaciones de interdependencia siguen girando alrededor de los Estado-nación como principales actores de política, sin los cuáles no tiene sentido la intervención de la AID.

Una interpretación generada en el marco de *las teorías de regímenes internacionales*, y propuesta por Robert Cox, nos permite acercarnos analíticamente a esta aparente contradicción (Cox, 1993).

Los Estado-nación se comportan, en un espacio supranacional, como agentes no exclusivos en los procesos de transformación de política estatal, ello porque se inscriben como uno más en un *orden*

2 La idea de vínculo en un contexto supranacional implica que las relaciones sociales trascienden la dicotomía nacional-internacional. Conceptos tales como Estado Transnacional, Sistemas de Estado-Nación, Sistema Internacional, refieren más a la constitución de un ámbito que engloba a actores e ideas y a su repercusión en ambientes domésticos.

hegemónico internacional. Esto supone que las configuraciones de relaciones de poder, ideas e instituciones son determinaciones que se suceden en un espacio supranacional en el contexto ideológico de conflicto de clases³.

De tal manera que la comprensión de la dinámica de política, al interior de un país, en tanto proceso estratégico y proyectivo de condiciones de existencia social y de reproducción de las mismas, implica considerar que los márgenes de posibilidad de legitimación de intereses trascienden los contextos domésticos. El fenómeno de la internacionalización de los procesos domésticos plantea el problema de incorporar un ambiente internacional como escenario primario de las interacciones sociales, y además la apertura de la regulación de los asuntos comunes. Así, la política social –entendida como un proceso doméstico– es considerada como *sistema abierto* sensible a procesos de *internacionalización*⁴.

Siguiendo la argumentación teórica de Cox, y en particular su propuesta sobre la conectividad entre ideas, instituciones y capacidades materiales en la reproducción de un orden hegemónico internacional, hemos adoptado operativamente el concepto de *Ambiente Institucional de Política* tal y como lo concibe la académica uruguaya Juliana Martínez Franzoni: “Los ambientes institucionales de política proveen criterios de viabilidad y deseabilidad a los actores que los conforman. Dichos ambientes se componen de ideas, por un lado, y de actores, por el otro. No se definen en función de los límites geográficos de un país (definición apriorística), sino en función de todos aquellos actores e ideas que los hacedores de política no pueden no tener en cuenta a la hora de producir nuevas políticas (delimitación empírica)” (Martínez, 2000: 53)

3 Entendemos que no sólo las prácticas de donación y la creación de un marco de dependencia económica sean el único objetivo que se persigue a través de la Asistencia Internacional para el Desarrollo. Las ideas juegan un papel preponderante en la creación de una retórica que articula lo que Robert Cox ha denominado *orden hegemónico internacional* (Montúfar, 2000). Por otra parte, los procesos de hegemonía política que se suscitan en los ambientes internacionales se inscriben necesariamente en un contexto de interacciones que fomentan un saber compartido como herramienta consustancial para la consolidación de organizaciones supranacionales. En otras palabras, la convergencia y la correlación de actores e ideas no contradice la realidad de un orden internacional basado en un sistema hegemónico.

4 De acuerdo a Robert Keohane y Hellen Milner, la interpretación de una política al interior de un país debe considerar los vínculos entre economías nacionales y la economía mundial así como cambios en dichas vinculaciones. De igual manera, la investigadora uruguaya Juliana Martínez observa: “los Estados nacionales no son cotos cerrados, las unidades nacionales tienen, por definición y para los efectos de su comparación, cierto grado de artificialidad” (Martínez, 2000: 39).

A la anterior definición habría que agregar las siguientes pautas: 1) los actores de un ambiente de política deben ser relevantes en el proceso de formación de una política, independientemente de si son nacionales o internacionales; 2) los *productos* de ambientes de política pueden ser la formación de una nueva política –que puede a su vez ser afectada por los *principios orientadores de política*, la transformación de *servicios* y aquellos que transforman *instrumentos*-; o, el otro producto que puede ser no intencional, la modificación de un ambiente institucional de política previo; 3) las variaciones en principios orientadores de política, por su profundidad, afectan las otras dos variables de política –servicios e instrumentos- (Martínez, 2000).

Con la noción de *Ambiente Institucional de Política*, intentamos centrar nuestra unidad de análisis en la transformación de política social como espacio susceptible a la intervención de ideas y actores, sean estos nacionales o no.

Finalmente decimos que las ideas que surgen en la interacción discursiva de los actores internacionales de política afectan directamente la constitución de los campos semánticos –unidades de sentido-. Esto se debe a que muchas de las ideas que se generan traen a colación corrientes de pensamiento alternativas que enriquecen o disuelven un concepto genérico, en nuestro caso el concepto de pobreza.

3. LAS HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE ACTORES E IDEAS

El instrumental analítico del cual partimos para esta investigación supone una serie de categorías que servirán para dos objetivos particulares a nivel de método: 1) la deconstrucción de las formaciones discursivas y rastreo de ideas; 2) la caracterización de los actores sociales y sus prácticas discursivas.

En relación con el primer objetivo se ha utilizado la perspectiva del Análisis Conceptual de Discurso (ACD). Los tipos de problemas en donde se sitúa este tipo de análisis indagan sobre los procesos de formación y cambio a nivel de contenidos de conocimiento en particular, así como de las formas de hacer inteligible este saber en una sociedad (Granja, 2002)⁵.

Siguiendo los lineamientos esenciales del ADC, se han adaptado las categorías analíticas de *eje nodal* y *eje nocional* propuestas por el historiador costarricense José Solano. Mediante las mismas se logra operacionalizar la *deconstrucción* de *formaciones*

5 Dicho método ha sido enriquecido desde la investigación científico social latinoamericana, y particularmente desde las líneas de investigación que abrevan en el campo educativo. Cabría destacar entre otros los trabajos de Josefina Granja Castro, Rosa Nidia Buenfil Burgos y José Solano Alpízar (Granja, 2003; Solano 2001).

discursivas relativas a un saber sobre pobreza en un tiempo y lugar social específicos.

De esta manera los momentos de génesis, tránsito y continuidad de nociones o conceptos pasan por dos filtros diferentes que permiten observar en qué medida los cambios observados a nivel de significado son permanentes o no.

En palabras de Solano decimos que la noción de *eje nocional* se entenderá de la siguiente manera, “estos ejes los podemos definir, más concretamente, como el conjunto de nociones interconectadas entre sí que atraviesa una formación discursiva, y a la cual le sirven de sostén en la articulación que le es propia” (Solano, 2001: 46).

Junto a los ejes nomenclales se identifican otro tipo de nociones denominadas *nociones intermedias*, que caracterizan o adjetivan al eje nodal, y las *nociones secundarias* que le dan coherencia relacional alrededor de un tema o tópico a los ejes nomenclales.

Los ejes nodales, a diferencia de los ejes nomenclales, tienen un grado de sedimentación mucho mayor, pues al ser estables entre las formaciones discursivas, denotan la perdurabilidad de ciertos significados.

“En un plano de construcción distinto podemos precisar la presencia en el análisis de lo que se ha denominado como conceptos nodales. Estos conceptos constituyen –al igual que los ejes nomenclales– herramientas de carácter analítico, que permiten identificar ciertas construcciones en el interior de una formación discursiva, que están implicando elementos extraídos de los ejes nomenclales pero que no se agotan en ellos. A diferencia de los ejes nomenclales donde las formas de designación se alternan o bien pueden ir cambiando de una formación discursiva a otra, en los conceptos nodales la designación es recurrente, dado que se trata de conceptos que poseen un grado mayor de sedimentación que permite identificarlos como parte del discurso” (Solano, 2001: 48).

La propuesta de lectura a través del método nodal-nomenclal se utilizó en esta investigación para el análisis de las principales ideas que versan sobre pobreza alrededor de las dimensiones de responsabilidad social, población meta y principios de orientación de política.

En relación con un método particular para el análisis de actores, este estudio adopta el *análisis de enunciados* propuesto por los investigadores argentinos Danuta Mozejko y Ricardo Costa.

Estos autores, a partir de una perspectiva sociológica y de análisis de discurso, desarrollan un método para la discriminación de lo que denominan *agente social*⁶, mediante la reconstrucción de las compe-

6 En la misma línea analítica de Costa y Mosejko, a nivel operativo esta investigación no se hace una distinción entre actor y agente social.

tencias de acción a nivel discursivo que tienen los agentes enunciadores y los agentes enunciados.

La *competencia de acción*, entendida como la probabilidad de hacer dentro de un sistema de relaciones, define la posición del actor o agente de acuerdo al lugar desde donde enuncia o dice, es decir, al ser la condición ontológica social del agente de tipo relacional su acción no dependerá del sujeto mismo sino del lugar desde donde realiza su praxis discursiva (Costa y Mozejko, 2001: 13).

El estudio del discurso a partir de la construcción del agente social y de su control diferenciado de los recursos discursivos, así como la composición de sus capacidades de acción, permite: analizar las posibilidades de imposición de un agente; determinar las características del agente de acuerdo con su posición relativa en un sistema actancial; observar el uso que hace el agente social en un marco de posibilidades de acción, como muestra de la estrategia adoptada de acuerdo a su posición relativa; observar la conformación de un campo de saber en torno al tópico Pobreza.

Los anteriores objetivos intermedios han sido operacionalizados mediante la sistematización de las características de los agentes a través de los siguientes tres planos de enunciación: a) su lugar de enunciación; b) su competencia para la acción; c) su relación de poder con otros agentes.

En el primer plano caracterizamos al agente de acuerdo a su relación con otras instituciones, con otros actores de política, con la forma de apropiación del enunciado y finalmente, en su relación con el enunciatario. Estos tres tipos de relación conforman un lugar del decir en el cual se identifica un “yo” al cual discriminaremos como actor de política.

Segundo, mediante el análisis de la competencia para la acción se establece la *capacidad diferenciada de relación* que posee el actor y la *orientación* de esta capacidad. Con este análisis se discrimina su *posición relativa*.

Finalmente el análisis de la relación de poder con otros agentes se puede observar en los procesos de enunciación a través del *control diferenciado del recurso discursivo*, la *legitimidad* que establece al decir y la *aceptabilidad de representaciones* (Costa y Mozejko, 2002).

En cuanto a la unidad de análisis, en los discursos de política social⁷ para el estudio de las políticas sociales enfocadas al combate

7 El discurso de política (como una forma elaborada de lenguaje), refleja la interacción de los agentes sociales que intervienen en su conformación y no se limita a una acción social, el discurso puede concentrarse en acciones interpersonales pero también en funciones sociales, políticas y culturales dentro de las instituciones.

contra la pobreza, hemos distinguido tres tipos de dimensiones que acotamos seguidamente.

a) Responsabilidad social

Una decisión de política social arrastra consigo la selección de una determinada representación colectiva de lo interno. La delimitación de lo interno permite el desarrollo de una regulación de los asuntos comunes y la definición de reglas y normas para su manejo y control. El desplazamiento de la delimitación entre una esfera pública y privada alrededor de un asunto común implica la variación de *ideas de regulación de lo interno*. De esta manera la dimensión de responsabilidad social, contenida en los discursos de política, trasluce aquellas ideas que tratan sobre las dinámicas que se dan a lo interno de una formación social. Las variaciones internas de responsabilidad social pueden a su vez mostrar un nuevo trazado de fronteras exteriores y, finalmente, una variación de las maneras de definir lo que es un asunto de bienestar social (Wagner, 1997).

b) Población meta

Para el análisis de la dimensión de población meta en los discursos de política social se considera discernir cómo la representación del grupo social “pobres” llega a consolidarse a través de ideas ligadas a los procesos de asignación de un lugar social en un colectivo, proceso denominado por Wagner como proceso de colectivización (Wagner, 1997).

Así mismo esta dimensión da cuenta de la relación entre política social e identidad colectiva. A través de la comprensión de los procesos de clasificación que sustentan la categoría de *diversidad* podemos entender la conformación de una organización social así como el contrato en el cual se sustenta (Fitoussi y Rosanvallon, 1997)

Mediante lo que denominamos *ideas de colectivización*, se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los criterios manifiestos en los discursos de política para ser un miembro del colectivo “pobres”? ¿cuáles expectativas de comportamiento se asocian a la idea de este colectivo? ¿qué tipo de normas y conocimientos se ligan alrededor de la formación de este colectivo?

c) Principios de orientación

A través de *las ideas de inequidad* intentamos dar cuenta de la orientación de las políticas sociales para reducir las asimetrías que se cuentan como importantes en una formación social. Distinguimos dos tipos de inequidades: la inequidad de resultados y la inequidad en el acceso a los recursos y oportunidades productivas.

La inequidad de resultados implica que los procesos de distribución de las ganancias del intercambio, en un sistema de mercado, producen una forma desigual de asignación de ingresos a cada uno de los agentes. La inequidad en el acceso a los recursos y oportunidades productivas se enfoca en el acceso diferenciado de esos mismos agentes a los recursos productivos.

De esta manera, habría un acervo de ideas alrededor del tema de las inequidades que pueden dar sustento a un determinado tipo de política social, sea compensatoria, para el caso de inequidad de resultados; o estructurada, en caso de las inequidades por acceso a recursos y oportunidades productivas.

Finalmente, la discriminación de cualquier tipo de idea de inequidad está asociada, en política social, a estrategias de universalización o focalización como respuestas a las mismas.

III. IDEAS Y ACTORES EN LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

1. LOS ACTORES

A principios de la década de los ochenta se entretajan circunstancias, a nivel macroeconómico, que suscitan desequilibrios estructurales de largo y corto plazo, asociados con distorsiones en la economía internacional.

Entre otros factores decisivos de la crisis se mencionan los choques petroleros, la recesión a nivel internacional, los problemas de fugas de capital, el exacerbado proteccionismo de los mercados internos en los países industrializados, la falta de una integración económica en la región y las nuevas dinámicas de la división internacional del trabajo.

Aunado a ello, el ritmo de decrecimiento económico experimentado por los países de la región se refleja, más que en cualquier otro periodo, en una contracción del mercado laboral generando un fenómeno de subempleo y del surgimiento de condiciones de extrema pobreza en amplios sectores de la población (Solano, 2001).

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 de 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.

Las anteriores medidas convergen en la implementación de lo que se conoce como *Programas de Ajuste Estructural (PAE)*. Dichos programas se encargarán de acelerar las condiciones estructurales

que dan un mayor protagonismo al mercado, y tras éste, a los intereses de un capitalismo transnacional en surgimiento.

Es en este sentido que el Banco Mundial propone dos vías para la resolución del problema en la región: un programa de medidas de ajuste fiscal aparejadas a una inminente contracción del aparato estatal y una mayor inversión en sectores sociales básicos como educación y salud (Engel, 2004)

Por otra parte el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), promueven un modelo institucional de desarrollo alrededor de la temática de descentralización del Estado con énfasis en un paulatino traslado de la responsabilidad social en ciertas áreas de política pública, entre ellas las de carácter social, hacia la sociedad civil (Calvo, 2001: 71).

En suma, el proceso de modernización estatal se sintetiza en una disminución del intervencionismo estatal, la desregulación de mercados, una mayor participación del capital internacional, una política agresiva de privatizaciones y la aparición de una política social con perspectiva selectiva y marginal.

Hacia mediados de la década del noventa, y a raíz del reconocimiento del alto costo social que significó la implementación de los PAEs, la participación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo dirige su mirada hacia el mayor problema socioeconómico de la región, la pobreza.

La ayuda multilateral dirige sus acciones de cooperación hacia el asesoramiento técnico y la creación de espacios permanentes para el intercambio de experiencias en áreas claves de política. Con este fin, el Banco Interamericano de Desarrollo crea en 1999 el Diálogo Regional de Política⁸ y el Foro de Equidad Social. De igual manera, las agendas de diversos organismos internacionales se modifican en atención al alivio o mitigación de la pobreza extrema (Gacitúa, 1997). La CEPAL adscribe una agenda para la atención de la pobreza que es divulgada en los foros intergubernamentales y en los principales documentos oficiales con circulación anual.

Paralelo a estos cambios en las agendas supranacionales, se promueven variaciones en la organización político-administrativa de los estados. Las denominadas reformas administrativas de segunda generación reflejan una serie de medidas que buscan transformaciones sustanciales en los aparatos burocráticos estatales, así como una diferenciación intersectorial basada en cambios por cada sector (Filgueira y Martínez, 1998). Este conjunto de reformas, con base en la

8 A partir del año 2000 entra en funcionamiento un sub-área denominada Red de Pobreza y Protección Social, cuyo principal objetivo consistiría en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

relación entre las tareas que debe atender el Estado y su capacidad para ejecutarlas modifica las políticas estatales, y en consecuencia las políticas sociales en cuanto a objetivos.

2. TRASLACIÓN DE LOS CAMPOS SEMÁNTICOS:

DEL DESARROLLO A LA POBREZA

A nivel de ideas, aquellos paradigmas que sustentan el modelo de Estado desarrollista quedan en entredicho por los nuevos discursos neoliberales, cuyo efecto ideológico dan al traste además con los paradigmas universalistas que orientan las estrategias de política social (Sottoli, 2002).

Se pregonaba la imposibilidad de mantener ritmos de crecimiento autosostenido experimentados con anterioridad, y se comienza a hablar del agotamiento del modelo de “desarrollo hacia adentro” (Solano, 2001: 151).

A inicios de los noventa el discurso neoliberal se institucionaliza, nociones tales como disciplina, control, racionalización, modernización, apertura y liberalización acompañan y configuran el campo semántico del tópico *desarrollo* apareciendo en un segundo orden el tema de Pobreza, el cual es ligado fundamentalmente a la idea de capacidades productivas (Jaime, 2002).

No es sino hasta mediados de la década del noventa cuando la Cooperación Internacional para el Desarrollo articula una nueva agenda política que da énfasis al tema de Pobreza. Se produce un movimiento político-ideológico que se manifiesta en el plano de la epistemología como una traslación de campos semánticos desde el tópico de *desarrollo* al de *pobreza*.

A modo de ejemplo observamos la transformación de la agenda de cooperación del BID la cual, a pesar de estar condicionada por las funciones financieras que le caracterizan, apunta hacia finales de los noventa hacia una nueva función, la generación de ideas⁹, y en particular aquellas relacionadas con la reducción de la pobreza.

Por otra parte, la articulación de una agenda en común por parte

9 En 1998 la vicepresidenta de la institución, Nancy Birdsall, asegura que los países latinoamericanos acuden al ente no sólo en busca de financiamiento sino, y fundamentalmente, en busca de ideas: “los países prestatarios acuden al BID no sólo en busca de fondos sino también de ideas. No es cuestión de que el Banco le diga a nadie lo que debe hacer sino más bien de participar en una discusión muy compleja”. Por otra parte señala el papel precursor de esta institución en la lucha por la reducción de la pobreza, destacando la creación de oportunidades para los pobres por medio del fomento en educación y el impulso a las reformas de modernización estatal conocidas como reformas de Segunda Generación (BID, 1998b). Por otra parte, en la 46va Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2001, tanto la CEPAL como el BID coinciden en que la reducción de la pobreza es el principal punto a tratar en las agendas políticas latinoamericanas.

del BID, el Banco Mundial y la CEPAL, para la promoción de talleres de capacitación a nivel regional, con el objetivo de homogenizar los sistemas de medición de las condiciones de vida de la población, denotan una relevancia del tema de la pobreza a nivel internacional. Desde el año 1998 y hasta el 2005 los temas que prevalecen en dichas capacitaciones son los de medición de pobreza y de desarrollo social¹⁰.

Observando algunos de los temas prioritarios que tanto el BID como la CEPAL han incorporado en sus agendas de cooperación en los últimos treinta años podemos discriminar que existe una variación real desde los temas propios de la teoría del desarrollo hacia el tema del combate contra la pobreza.

Cuadro 1
Evolución de los temas prioritarios en la agenda política del BID y la CEPAL

Década	Setenta	Ochenta	Noventa	Mediados de los noventa
Temas prioritarios del BID	Agricultura Desarrollo Urbano	Crisis de deuda externa	Programas de reforma económica	Reducción de la pobreza
Temas prioritarios de la CEPAL	Estilos de Desarrollo	Crisis de deuda externa Programas de Ajuste Estructural	Reforma económica en la Región.	Planificación y Gestión de Políticas Públicas. Reducción de la pobreza u desigualdad social

Fuente: elaboración propia a partir de BID (1998d) y Solano (2001).

IV. IDEAS Y ACTORES DE POLÍTICA EN LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL ENFOCADOS AL COMBATE CONTRA LA POBREZA: EL CASO COSTARRICENSE

1. EL CONTEXTO: LOS PLANES DE COMBATE CONTRA LA POBREZA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para la década del noventa, y bajo los criterios del método de la línea de pobreza, se estimaba alrededor de un 20% el porcentaje de familias costarricenses en condición de pobreza¹¹. A pesar del incremento experimentado en el gasto social para esta última década, no hubo una variación sustancial en el nivel de pobreza (Fallas, 1998).

10 A este proyecto se le denominó Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI).

11 Situación que se agrava, si se considera bajo otras metodologías la estimación de privación de recursos materiales y culturales.

No es sino hasta 1994 cuando las administraciones de gobierno deciden incluir un plan particular para el combate contra la pobreza. En la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) la propuesta de combate contra la pobreza se denomina Plan de Solidaridad (PNS), contemplándose las siguientes áreas de acción: Derechos Sociales, Integración Social de Grupos Especiales, Transferencia Directa y Oportunidades Productivas.

Este plan integra objetivos para atender el problema del mal desempeño administrativo así como una propuesta para el otorgamiento de beneficios de acuerdo a criterios de selección, utilizando el Sistema de Información Objetivo (SIPO), el cual se contempla como la principal herramienta de política para ubicar y caracterizar la población de escasos recursos económicos.

Como mecanismo fiscalizador en el control efectivo de la distribución de los recursos económicos hacia la población en situación de pobreza se crea en 1999 la Auditoría a la Calidad de los Servicios Sociales, sistema que asigna una calificación al desempeño de cada programa social (Gobierno de la República de Costa Rica, 1999).

Asimismo, en la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) se mantiene como principal objetivo la disminución de la pobreza en el marco de una mayor eficiencia estatal. Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se asumen como áreas prioritarias la creación y desarrollo de capacidades humanas, estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo, armonía con el ambiente, seguridad ciudadana y administración de la justicia, transparencia en la función pública, participación ciudadana, y relaciones exteriores y cooperación internacional (Gobierno de la República de Costa Rica, 2003).

Ambas administraciones cuentan a su vez con el marco institucional del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que respalda la ejecución de las políticas sociales contempladas en ambos planeamientos.

Junto a los mencionados planes, los programas de desarrollo social contemplaron desde un inicio la intervención de actores internacionales para la consecución de objetivos de erradicación de pobreza.

Como puede observarse en el siguiente texto, la Cooperación Internacional constituye un componente esencial en las estrategias de política para la administración Pacheco:

El objetivo final de las políticas de desarrollo y focalización de las necesidades es precisamente procurar un impacto en la reducción de la pobreza del país. Actualmente se ubica en un 20,3% (2001), por lo que se espera que al final del año 2006 se reduzca a un 16%. La cooperación internacional puede ser un agente coadyuvante para tal fin,

para lo cual se requiere la coherencia estratégica que impulsa el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Cooperación Internacional de Costa Rica 2002-2006 (MIDEPLAN, 2002: 28)

Durante el periodo 1995-2004 la ayuda multilateral es la que se enfoca a proyectos de inversión social, superando a la cooperación de carácter bilateral.

Esta diferencia se debe a tres características particulares propias de la cooperación multilateral: a) algunas de las agencias multilaterales administran fondos internacionales para el uso exclusivo en proyectos de inversión social; b) la cooperación multilateral se enfoca en áreas de cooperación regional de acuerdo con una agenda de política internacional dentro de la cual se impulsan programas de desarrollo social; c) existe, por parte de las autoridades gubernamentales, una demanda histórica a los organismos multilaterales por servicios de asistencia técnica y financiera para planificación social, lo cual ha incrementado los mecanismos de transferencias.

A pesar que desde 1995 el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) desplazó en importancia financiera como cooperante multilateral al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este último se mantuvo como el mayor socio estratégico en los principales convenios de cooperación en términos de desarrollo social y particularmente en programas de combate contra la pobreza, ya sea a través de ayuda técnica o financiera, desplazando en importancia al Banco Mundial¹².

Esta importancia del BID como principal fuente de cooperación técnica y financiera queda demostrada en la intervención directa del BID con relación a los lineamientos estratégicos de los planes de desarrollo costarricense acordados en 1998 y el 2002¹³.

Por su parte la CEPAL junto al Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica (SNU) ha impulsado desde el año 2000 la agenda de los Objetivos del Milenio como principal instrumento internacional para

12 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado costarricense han tenido una relación financiera activa. Hasta el 2003 el BID había aprobado 98 préstamos para un total de 2312,8 millones de dólares.

13 El 4 de junio de 1998 se da la **primera reunión de coordinación** entre Ministerios e Instituciones del Área Social siendo el principal objetivo de esta reunión la concertación de una estrategia de política social para la preparación de una reunión con personeros del BID (En carta fechada el 29 de mayo de 1998 y enviada por la asesora principal Ana Mercedes Brealey a la Primera Vicepresidenta, Astrid Fischel). A finales de octubre del 2002 el BID se reúne con funcionarios del gobierno para establecer lineamientos de política e implementación de programas, los cuales aparecen reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en noviembre de ese mismo año. (BID, 2003).

el combate contra la pobreza. Su cooperación a través del Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), constituye otro de los mecanismos mediante los cuales la agencia ha intervenido técnicamente en la conceptualización de Política Social de combate contra la pobreza costarricense.

Cuadro 2
Tipos de actividades de cooperación establecidas
con el Estado costarricense para la erradicación de la pobreza

Actividades	BID	CEPAL/ ILPES	Banco Mundial
Prestamos y financiamiento	+	-	-
Ayuda técnica	+	+	+
Investigación y reproducción de conocimientos	+	+	+
Intercambio de experiencias	+	+	-

Fuente: elaboración propia a partir de Robb (2002) y BID (2003b).

2. LAS IDEAS

En este apartado observaremos la evolución de las ideas que sustentan las dimensiones de población meta, responsabilidad social y principios de orientación de política social en los discursos de política enfocados a la reducción de la pobreza entre los años 1998 y 2004.

El análisis tomará como referencia a tres actores de política: CEPAL, BID y Gobierno costarricense.

Acerca de la población meta

Las ideas de colectivización nos refieren a criterios y prácticas clasificatorias que en el decurso 1998-2004 fueron utilizadas por los actores de política social, e implementadas en los programas de reducción de la pobreza para responder a dos preguntas esenciales: ¿Quiénes pueden ser definidos como pobres? y ¿cuáles son los criterios manifiestos para ser un miembro del colectivo pobres?

Para poder distinguir si existe alguna correlación entre las ideas de colectivización presentes en las formaciones discursivas de la CEPAL, el BID y el Estado costarricense hemos realizado un análisis comparativo de los principales ejes nocionales y las ideas que los sustentan. Partimos además de que el principal eje nodal seguirá siendo la noción de pobreza.

En el periodo de 1998 al 2001 los principales discursos correspondientes a la formación discursiva sobre pobreza generada por el Banco Interamericano de Desarrollo enfatizan en dos ideas ligadas al imaginario social del colectivo *pobres*: *la diversidad y la marginali-*

zación. Estas dos ideas sustentan *el eje nocional de pobreza entendida como ciudadanía*.

Para el periodo 2002-2004 no hay una variación de las ideas que desarrollen un nuevo eje, sin embargo puede observarse que sí existe una delimitación aún mayor de este colectivo en tanto sujeto de política social. La clasificación incorpora las categorías de grupos *vulnerables* y grupos de *pobreza extrema*. Ya en los textos del año 1999 se podía leer el concepto de “nuevos pobres” como correlato de la categoría de grupos vulnerables. Este mismo eje nocional está presente en la formación discursiva de la CEPAL, sustentada en la idea de exclusión política y heterogeneidad cultural.

Los argumentos a favor de la educación y las ideas de equidad social responden a una noción ampliada de ciudadanía como criterio transversal que articula la formación y coexistencia de una diversidad de grupos sociales (CEPAL, 2000).

Entre 1998 y el 2004 las ideas de colectivización presentes en el marco de acción institucional del IMAS, discriminan al *grupo de extrema vulnerabilidad* como grupo beneficiario de política contra la pobreza. Dentro de esta amplia categoría se encuentra la niñez, mujeres, adolescentes, grupo de personas de tercera edad, discapacitados que se encuentran en situación de pobreza. La tecnología de clasificación del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), es la que identifica a esta población.

A lo largo de los planes operativos del IMAS la idea de *vulnerabilidad* es la que prima para la clasificación de grupos a lo interno de la categoría *pobres*.

Sobre los principios de orientación de política

En todo el período de estudio, las formaciones discursivas del Banco Interamericano de Desarrollo sostienen dos ideas de inequidad: la idea de la inequidad en educación como principal obstáculo para la redistribución de capital humano que permita, en el mediano plazo, la superación de la pobreza, y la idea de inequidad como carencia de distribución de los recursos económicos y políticos, entendidos estos últimos como *activos* de la población en situación de pobreza.

Mientras la primera inequidad sugiere la generación de productos de política para la solución de una inequidad de oportunidades, la segunda aborda el problema de la inequidad de resultados de política.

Con las nociones de capital humano y capital social, la educación es interpretada como una capacidad que permite el acceso a otros recursos vía mercado laboral. Esta interpretación es consistente con las estrategias de focalización de los gastos sociales propuestas por el BID, en donde el principal instrumento para la reducción

de la pobreza no consiste en la transferencia de ingresos, sino en el fortalecimiento de las estrategias permanentes para la reducción de la pobreza. Asimismo en los documentos del banco en el año 2003 se señala una carencia en el acceso a vivienda y al sistema de derechos de ciudadanía.

En los documentos analizados de la CEPAL, las principales ideas de reducción de la pobreza están asociadas a la promoción de los activos de la población en situación de pobreza. La inequidad de oportunidades, señalada como falta de distribución del ingreso y educación, puede ser resuelta mediante una estrategia de universalización de los productos de política, así como la gestión de un principio de política basado en la *universalidad* lo cual no niega el principio de focalización de servicios hacia los más pobres a través de un sistema de asignación prioritaria.

Las ideas de reducción de la pobreza basada en una estrategia de igual acceso a la educación articula el eje nocional que hemos denominado “pobreza como carencia de capital humano” para ambas formaciones discursivas (del BID y de la CEPAL).

Aunque la relación pobreza-capital humano, no es una relación unívoca o directa, a nivel discursivo la interpretación del mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre pasa directamente por la promoción de estrategias de vida basadas en las capacidades endógenas de la población objetivo para mejorar su situación.

Para el período comprendido entre 1998 y 2002 –administración Rodríguez Echeverría-, las principales ideas sobre inequidad se refieren al acceso a oportunidades laborales, educativas y políticas. En el periodo 2003-2004 –administración Pacheco de la Espriella- estas ideas se mantienen en los planes y programas del IMAS.

Sobre la responsabilidad social

Por medio de las ideas que se refieren a la regulación de lo interno observamos, a nivel discursivo, las variaciones de responsabilidad social sugeridas y sus implicaciones en la delimitación de la pobreza como un asunto común. De esta forma intentamos responder la interrogante de si la pobreza es un problema individual o colectivo y qué sectores se ven involucrados en su solución.

Aparejado a la idea de reducción de la pobreza se presenta el concepto de capital social como una estrategia de vida u activo que pretende mejorar los objetivos de vida (CEPAL, 2005: 24). Esta noción, promovida a inicios de los años noventa por el Banco Mundial, y que la CEPAL y el BID retoman en la segunda mitad de la década del noventa, enfatiza en una estrategia de promoción de capacidades de los sectores pobres para sobrevivir. De esta forma la generación de capital

social no reduce directamente la pobreza pero si facilita el acceso a otros recursos.

Ahora bien, al entender el Capital Social como una especie de “activo” económico para los pobres, la población meta (ciudadanos pobres) poseen en última instancia la respuesta a sus necesidades de acuerdo al uso de este recurso.

Desde 1998 hasta el 2001 los discursos de política del BID señalan la urgencia de una incorporación de la sociedad civil en el asunto público de pobreza y el papel decisivo que tienen los diversos sectores sociales para su erradicación. La idea que prima es la de *responsabilidad compartida* en la cual cada sector asume una tarea específica. La sociedad civil es responsable de supervisar la gestión estatal en las tareas de reducción de pobreza y a su vez debe asumir un papel protagónico en la administración de los recursos locales.

La CEPAL, a través de las tareas técnicas y de divulgación del ILPES, establece que el principal actor de política social, a lo interno de cada país, debe ser el Estado, y que su capacidad pasaría por una buena planificación y seguimiento de las estrategias de política adoptadas para la erradicación de la pobreza (Ocampo, 2003).

Por su parte el gobierno costarricense señala como principal responsable del combate contra la pobreza a la sociedad civil y a la población pobre (IMAS, 1999; 2001 y 2002). A modo de ejemplo podemos señalar que en el Plan Anual Operativo del IMAS (PAO) para el año 1999 y subsiguientes se incorpora esa visión de responsabilidad compartida con énfasis en el protagonismo de otros sectores sociales, independientemente de la dinámica de gobierno.

Como se puede leer en el objetivo institucional del PAO:

Establecer y fortalecer, según proceda, mecanismos para coordinar las actividades de lucha contra los factores estructurales de la pobreza, en colaboración con la sociedad civil, incluido el sector privado, y elaborar mecanismos intersectoriales e intergubernamentales integrados para estos fines (IMAS, 1999: 33).

Como se mencionó, en los textos del IMAS de 1999 y los posteriores, tanto el gobierno de Rodríguez como el de Pacheco no niegan su responsabilidad social en la atención del problema de la pobreza, sin embargo reclaman el compromiso nacional e internacional para la pronta erradicación de un problema que se maneja en las principales agendas de política en el mundo.

El reconocimiento de que el Estado es el principal responsable en la creación de condiciones para el logro de estos principios; sin embargo

no puede hacerlo por sí solo, por lo que todos los sectores nacionales, la comunidad internacional, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, deben contribuir positivamente con sus propios esfuerzos y recursos, a fin de eliminar las inequidades entre las personas, reducir las brechas y las tensiones sociales y lograr un mayor grado de estabilidad y seguridad social y económica (IMAS, 2002: 34).

En el año 2004 la propuesta de desarrollo local del gobierno incluye la gestión comunal en las estrategias de erradicación de pobreza.

3. LOS ACTORES

La constitución de los actores

Para discriminar un actor de política mediante el análisis de discurso establecemos una tipología de las relaciones que el actor/enunciario establece con las instituciones, con el enunciado mismo y con otros enunciatarios (Costa y Mozejko, 2002: 27-31).

En su relación con otras instituciones observamos si los roles temáticos y las normas discursivas que utiliza evidencian un tipo de competencia que lo vuelven legítimo así como la forma en que se construye como figura con poder discursivo.

Mediante su relación con el enunciado establece una diferencia relacional y construye un *yo* discursivo frente a otros actores. Para desarrollar esta diferencia utiliza tres tipos de competencias, la competencia cognitiva que establece si el actor tiene un manejo discursivo adecuado en la comunidad internacional, la competencia del orden del decir que muestra si posee un saber mayor que los demás, y la capacidad axiológica para mostrar los valores que han sido consensuados (Costa y Mozejko, 2002).

En su relación con otro enunciatario el actor se construye como tal mediante la discriminación de un *otro discursivo*, para ello utiliza normas y modelos para posicionarse frente a un enunciatario posible con competencias propias.

Para este primer momento de análisis nos abocaremos específicamente a los actores institucionales. En un segundo momento estaremos ubicando con mayor detenimiento a los actores de política que conforman lo que en teoría de los regímenes internacionales se conoce como comunidad epistémica.

Tanto el BID, la CEPAL como el Estado costarricense establecen como ejes los temas de desarrollo social y de pobreza. La diferencia radica en que las dos primeras instancias tienen un soporte discursivo a través de los foros intergubernamentales que les permite posicionarse con poder frente al actor gobierno. La CEPAL en sus diversos documen-

tos oficiales (“Panorama social de América Latina, 1997”, “Panorama social de América Latina 2000-2001”, “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, “Panorama Regional, 2004”) se posiciona como un *yo investigador* prescindiendo de la dependencia de normas y posicionándose como una figura con poder frente a las demás instituciones. Por su parte el BID, mediante foros como la Red de Pobreza y Protección Social, ha establecido un tipo de competencia discursiva que lo posiciona como un *yo normativo*. A diferencia de la CEPAL esta institución hace referencia a los estudios realizados en los respectivos países e insta a la convergencia de reglas y normas para establecer un *saber en común* del problema social de la Pobreza. Finalmente el Estado costarricense tiene un papel singular frente a las anteriores instituciones pues, de alguna manera, se ha vuelto referencia usual en los estudios de política social. En documentos de estrategia del BID tal como el documento titulado “*Para salir de la pobreza: el enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*” del año 1998, se distingue la experiencia exitosa de inversión social del modelo de desarrollo costarricense. Autores institucionales como Rolando Franco (1999) y Bernardo Kliksberg señalan a menudo al país como un caso aparte, e investigadores como Carmelo Mesa Lago y Fernando Filgueira utilizan de referente al país como base para tipologías de estados de bienestar en la región. Lo anterior hace que los detentadores del discurso nacional de política costarricense se posicionen como un *yo exemplum* en los diversos foros internacionales e intergubernamentales. En el Plan Anual Operativo del Instituto Mixto de Ayuda Social, para los años de 1998 y hasta el 2004, el discurso de política social enunciado por el Estado costarricense denota un *yo institucional* con pleno dominio del rol temático de pobreza.

Frente a la construcción de enunciado, los tres actores de política poseen capacidades distintas en relación a las competencias de: a) control cognitivo; b) orden del decir; c) la capacidad axiológica.

El Estado costarricense posee la mayor capacidad cognitiva por definición. Posee los recursos discursivos para hablar de pobreza en el ámbito nacional. En otras palabras, sabe más que los demás sobre pobreza en Costa Rica. Para ello utiliza su *yo institucional* en los foros internacionales tal como la Red de Pobreza y Protección Social, mostrando una autoconciencia de los asuntos comunes y que competen a su gobierno; no sucede lo mismo con la competencia del orden del decir y la capacidad axiológica, pues el BID y la CEPAL tienen una mayor presencia en un *saber decir correctamente las cosas y saber distinguir entre lo mejor*. Esto se da porque los Organismos Internacionales poseen una mayor convocatoria que un gobierno en particular y pueden hacer uso de la práctica política del consenso para fortalecer sus discursos.

Los principales modelos y normas utilizados por la CEPAL y el BID para construir su relación con otros enunciarios y posicionarse con mayor control han sido los discursos basados en: análisis comparativos de países sobre la base de tipologías y datos estadísticos; lógica deductiva a partir de la cual mencionan, en primera instancia, los acuerdos tomados en las convenciones y foros mundiales y seguidamente los discursos de política de los Organismos Internacionales como filtro del primer discurso; la técnica de autorreferencia como principal estrategia de posicionamiento.

Estos dos actores internacionales de política prevén dos tipos de interlocutores, los especialistas y los no especialistas¹⁴. Entre los no especialistas se ubica la opinión pública internacional, y entre los especialistas sus discursos van dirigidos a gobiernos y otros organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Cuadro 3
Caracterización del actor/enunciario de política

Actor/ Enunciario	Relación institucional	Relación con el enunciado (construcción del yo en el discurso)	Relación con otros enunciarios (construcción del yo frente a otros)
CEPAL →	Yo investigador	Posee un control axiológico y un control del orden del decir	Se dirige a especialistas y no especialistas Utiliza modelos comparativos, auto-referenciales y de lógica deductiva
BID →	Yo normativo	Posee un control axiológico y un control del orden del decir	Se dirige a especialistas y no especialistas Utiliza modelos comparativos, auto-referenciales y de lógica deductiva
Estado costarricense →	Yo exemplum- Yo institucional	Posee un control cognitivo	Se dirige a especialistas Utiliza modelo auto-referencial

Fuente: elaboración propia.

14 Los documentos de la Red de Pobreza, los de estrategia del BID y CEPAL (institucionales y de Estrategia- Costa Rica) así como las publicaciones *series de cuadernos de formación teórica* van dirigidos a los interlocutores especializados. Las sección de Opinión de la Revista Notas de la CEPAL, y la sección Punto de Vista de la revista BIDAMÉRICA se enfocaron hacia la opinión pública internacional.

Identificación social de los actores

En esta investigación se ha utilizado el análisis de enunciados con el fin de establecer a nivel discursivo cuál ha sido la capacidad diferenciada de relación de los actores a partir de la *acumulación y el control del recurso discursivo* y las *capacidades de acción acumuladas*. Estos dos elementos permiten establecer cuál es la posición relativa del actor en un medio supranacional y, a su vez, permite su identificación social.

A partir de 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo comienza a posicionarse en relación al control discursivo del tema político de pobreza. El principal medio para legitimar su discurso ha sido la Red de Política y, específicamente, los foros de la Red de Pobreza y Protección Social. Sin embargo, se puede constatar que antes de 1998 hay una recurrencia a manejar el tema de pobreza en correspondencia intertextual con la tesis de las Reformas de Segunda Generación.

Entre las principales capacidades de acción acumuladas por el BID está la de orden financiero. El BID es el único actor que acompaña su discurso político de reducción de la pobreza con un programa de financiamiento y ello lo comunica constantemente a la opinión pública internacional¹⁵.

El principal acervo discursivo de que dispone la CEPAL, como plataforma para el control discursivo del tema de pobreza, ha sido la formación discursiva de Desarrollo Sostenible. A partir de las ideas que devienen de esta gran temática se ha posicionado en el tema de pobreza. El ILPES, como ente especializado en los temas de planificación y gestión de política, ha tenido un papel secundario en el manejo discursivo del tema de pobreza y se ha enfocado más a los temas de gestión estratégica y reformas del Estado, regulación de servicios públicos, desarrollo y ordenamiento territorial, sistemas nacionales de inversión pública y en funciones básicas de planificación¹⁶.

15 Ver en los documentos de estrategia del BID (*Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, 2003; Proyecto Alivio a la pobreza urbana y desarrollo de capital humano. Proyecto para Costa Rica, 2003; Perfil de la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, mayo 2002*) así como en artículos de la revista BIDAMÉRICA (*Préstamos del BID reflejan una nueva América Latina, Enero-Febrero 1998, Temas sociales y comercio encabezan agenda de cumbre, Marzo 1998; Financiamiento para reducir la pobreza. Prioridades sociales en la actividad del BID, Marzo 1997*).

16 Ver en el documento oficial de la *Reunión de la XXI Mesa directiva del Consejo Regional de Planificación*, celebrada el 8 de mayo del 2002 en Brasilia.

La principal capacidad de acción acumulada por parte de la CEPAL es la gran cantidad de reuniones, conferencias y seminarios internacionales que realiza la institución a lo largo del año en toda la región latinoamericana así como las publicaciones que tiene a su cargo de la División de Desarrollo Social.

Por último, el Estado costarricense muestra sus capacidades de acción acumuladas en los diferentes planes de desarrollo y la implementación de programas de combate contra la pobreza desde los años setenta. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son las dos principales instituciones que dan cuenta de todo un manejo estatal que se realiza alrededor del problema de la pobreza. Para mediados de los años noventa el tema de combate contra la pobreza se vuelve articulador de las agendas de política a partir de la administración Figueres Olsen con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), el Plan de Solidaridad en la administración Rodríguez Echeverría y finalmente el Plan Vida Nueva (PVN) de la administración Pacheco de la Espriella.

Los diversos documentos que se generan alrededor del manejo institucional del tema de pobreza por parte del Estado costarricense le proveen de un buen control discursivo y por ende, de una capacidad diferenciada de relación frente a otros gobiernos y organismos internacionales.

Por medio de los conceptos de *conciencia discursiva* y *conciencia práctica* de Peter Wagner (1997) podemos distinguir tres tipos de posiciones relativas de los actores como enunciadore de discursos de política y en relación al control del recurso discursivo y de su capacidad acumulada de acción. A continuación se describen tres tipos de posiciones posibles:

Posición Política: el actor tiene poder de decisión para encauzar una conciencia discursiva por medio de la cual puede señalar objetivos e indicar razones. Tiende a modificar los principios orientadores de política.

Posición Técnica: el actor tiene un poder de conciencia práctica. Puede transmitir conocimientos que afectan los productos y los servicios de política.

Posición Pragmática: el actor no afecta principios, productos ni servicios de política social. Tiende a reproducir acciones que se basan en una estructura político-institucional dada históricamente. Muchas de las acciones que se realizan se establecen sujetas a un marco jurídico.

Figura 1
Posición relativa de los actores

Por acumulación y control del recurso discursivo	Posición relativa del actor	Por capacidades de acción acumuladas (control de otros recursos)
Posición política	BID	Posición política
Posición técnica	CEPAL	Posición técnica
Posición política	Estado costarricense	Posición pragmática

Fuente: elaboración propia.

A partir de la sistematización de las diversas posiciones que pueden tomar los actores de política, distinguimos que los principales detentadores de una conciencia discursiva en torno al tema de pobreza han sido el BID y el propio Estado costarricense. Ello se debe a que ambos actores mantienen un foro permanente y especializado de producción discursiva en tanto que la CEPAL reproduce un discurso técnico enfocado a la planificación y a la gestión administrativa pública.

Otras capacidades de acción vienen dadas por el marco político-institucional que orienta la gestión de recursos financieros. En este sentido, el Estado costarricense mantiene una posición pragmática que le permite un control y un respaldo en su discurso de política social, pues, a través del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) y de la legislación que prevalece sobre las acciones institucionales del IMAS, logra mantener y reproducir una forma particular de abordaje de la problemática de la pobreza.

Finalmente, tanto los elementos de identificación social de los actores como su caracterización, en tanto enunciarios de política, determinarán las posibilidades del control del recurso discursivo por parte de los actores, y a su vez, un posicionamiento estratégico de los actores para mantener e incrementar este control.

En el siguiente apartado se da una versión de las relaciones de poder fundamentadas en el nivel discursivo y su correlación con recursos de otro tipo.

Relaciones de poder entre los actores

Para distinguir las relaciones de poder entre los actores observamos, a nivel discursivo, tres aspectos que configuran su hacer frente a otros. Estos serían: *el control diferenciado del recurso eficiente (discurso sobre pobreza)*, su *legitimidad* frente a otros actores de política y la *aceptabilidad de sus representaciones* en la comunidad internacional.

En cuanto al control diferenciado del recurso eficiente se observará cómo los diversos actores se posicionan a sí mismos en el discurso mediante la referencia al *saber que poseen sobre el tema*, la *competencia que poseen para enunciar el problema* así como su *capacidad para evaluar los acontecimientos* que sustentan un problema social.

La legitimidad estará dada por el tipo y uso de fuentes comúnmente aceptadas, la utilización de un cuerpo de especialistas así como su capacidad para ir fijando las pautas de la agenda política.

La aceptabilidad de representaciones que imponen los actores estará establecida por las estrategias de verosimilitud, tal como las relaciones intertextuales que se utilicen para fortalecer su discurso.

Partiremos del análisis del Estado costarricense y su control del recurso discursivo frente al uso que hacen del mismo los actores internacionales (BID, CEPAL).

En general, el actor gobierno se posiciona a sí mismo en el discurso a través de la autoreferencia. En los diversos documentos del Plan Anual Operativo del IMAS, el gobierno deja en claro que posee la competencia para referirse adecuadamente al tema pobreza por la vía institucional, además de contar con los instrumentos de evaluación adecuados. La competencia que posee para decir las cosas adecuadamente no la establece un grupo de técnicos o pensadores, sino el respaldo institucional del IMAS, como institución especializada en el manejo de los asuntos del problema común *pobreza*.

En el año 2001 y 2002, esta institución enuncia como punto central de su redefinición estratégica, en un marco interinstitucional, "*consolidar liderazgo en materia de conocimiento de pobreza*" (IMAS, 2002: 23).

El modo de posicionarse de la CEPAL para el control del conocimiento sobre el tema es a través de la auto-referencia mediante la acumulación de un capital discursivo respaldado por especialistas en el tema de Desarrollo Social y Pobreza. El manejo de un equipo de especialistas en el ILPES y en la División de Desarrollo Social, así como un equipo de productores de discurso sobre pobreza en cada uno de los países de la región, permite que su capacidad de evaluación sea mayor a la de otros actores. Los documentos denominados *Panorama social de América Latina*, que publica cada año, son un reflejo de la capacidad del actor CEPAL para posicionarse con poder.

Por su parte, el BID no se posiciona como un ente autónomo y dotado de una capacidad discursiva total, sino que se apoya en las elaboraciones discursivas de instituciones domésticas a nivel de país, así como de algunas instancias internacionales. La principal fuente de especialización proviene de su División de Desarrollo Social y de un

equipo asesor de alto nivel académico con experiencia en consultoría y manejo de la gestión de política a nivel internacional¹⁷.

Tanto el BID, la CEPAL como el Estado costarricense tienen un alto grado de legitimidad por su posición relativa. Sin embargo, el BID ha tenido una mayor ingerencia en los discursos de política social de los gobiernos costarricenses a partir de 1997 mediante la retórica del capital social y humano, y más recientemente los discursos de *Políticas de Integración*.

Finalmente, las estrategias de verosimilitud utilizadas por la CEPAL y el BID se basan en las relaciones intertextuales que sacan a relucir los principales convenios internacionales, en particular los Objetivos del Milenio.

V. CONCLUSIONES

Para que dicha traslación se diera de forma armónica, sin generar algún tipo de fricción entre los paradigmas que sustentan una política social dentro de una ideología de mercado, aquellos postulados u axiomas teóricos de la teoría del desarrollo fundamentan una interpretación del fenómeno de la pobreza. De tal suerte que el ejercicio de lectura del desarrollo a partir del tópico de pobreza, que en principio pareciera generar una contradicción de fondo, no cuestiona en forma alguna los principios económicos que le reproducen.

Ahora bien, si entendemos que esta variación en los campos semánticos es real, pues se traduce en una variación en el énfasis de las agendas de cooperación internacional, en términos sociológicos se puede interpretar que el mayor grado de autonomía y racionalización del tema de pobreza no supone una ofensiva de modernización efectiva, pues en última instancia es un cambio formal.

CONTINUIDAD Y RUPTURA DE IDEAS ENTRE ACTORES SUPRANACIONALES

Las ideas que sustentan los discursos de política social costarricense parecen repetirse o estar contempladas en los principales documentos de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a lo largo del periodo 1998-2004.

Esta correlación es más fuerte a partir del año 2002 cuando las nociones de *integración*, *descentralización* y *capital humano* comienzan a articular los discursos de política de combate contra la pobreza de las Organizaciones multilaterales así como del gobierno costarricense.

17 El BID cuenta con un equipo de asesores que se especializan en el tema de desarrollo social. Se encuentran entre otros. Amartya Sen, Rebeca Grynszpan-Mayufis, Edgar Morin, Patricio Aylwin, Mirta Roses, Marta Maurás.

El rastreo discursivo de las *ideas de regulación de lo interno* demuestra que existe un consenso, por parte de los tres actores de política –BID, CEPAL y gobierno costarricense– en incluir, en los asuntos domésticos, una responsabilidad de la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza. Quizás ello refleje un nuevo trazado de fronteras exteriores, entendidas como convenciones sociales institucionalizadas que permiten el control y reducen la incertidumbre, y por ende, una redefinición de lo nacional como frontera interna.

Por su parte las ideas de colectivización discriminan una noción de pobreza manejada a nivel supranacional que, como una categoría transversal, articula las demás categorías sociales. Género, grupo etario, grupo étnico, grupo cultural son categorías que se definen en política social en relación con la pobreza.

En Costa Rica, el discurso de política social de combate contra la pobreza difundido por el Instituto Mixto de Ayuda Social, muestra que no hay un intento de categorización institucional del fenómeno de la pobreza. Por el contrario, existe una permanente emulación de categorías externas que se refuerzan con referencias hacia los principales especialistas internacionales.

En relación a los principales filtros domésticos que han sido observados como determinantes en la articulación y apropiación de un saber supranacional, se distinguen en el periodo de 1998 al 2004 los siguientes: la estructura político-institucional y la convergencia de agendas políticas entre los periodos de gobierno.

Mediante los lineamientos de política y la convención jurídica que rigen las principales instituciones encargadas de los programas para la atención de pobreza, se han establecido definiciones de población meta y de principios de orientación que delimitan el alcance de algunas ideas externas. Un ejemplo de ello sería el reconocimiento jurídico de la condición de pobres a ciertos grupos sociales. La Ley N° 7739, del Código de la Niñez y la Adolescencia; la ley N° 7769, de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza; el Decreto N° 6573, del Reglamento de Centros de Asistencia para Ancianos e Inválidos; la Ley 7600: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, entre otras, contemplan una idea de beneficiarios que articula la dimensión de población meta. La idea externa de *vulnerabilidad* se adecua al reconocimiento de estos grupos sociales.

El filtro de las agendas políticas es coyuntural y responde a la continuación de un equipo de gobierno que se mantiene en dos periodos consecutivos. En el Plan Vida Nueva –que especifica programas sociales para la atención de la población pobre– del gobierno de Pacheco de la Espriella, se incorporan objetivos del Plan Solidaridad del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez.

CONTINUIDAD Y RUPTURA DE LAS IDEAS ENTRE PERÍODOS DE GOBIERNO

Tanto en el período de Pacheco como en la administración de Rodríguez, las ideas de *colectivización* hacen referencia a los mismos grupos sociales; esto se debe al filtro político-institucional por lo que no hay una variación sustantiva entre las diversas categorías sociales que contempla el IMAS.

La educación sigue siendo mencionada como el principal mecanismo para salir de la pobreza, y el principal argumento para el quiebre de la inequidad de oportunidades. Existe una fuerte tendencia a señalar la inequidad en la adquisición de los satisfactores más que la inequidad en la satisfacción misma de las necesidades.

Finalmente, *las ideas sobre regulación de lo interno* indican una tendencia a incorporar cada vez más a los actores de cooperación internacional. Este proceso se acentúa en la administración Pacheco de la Espriella. Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y a diferencia de otros planes similares para gobiernos anteriores, hay todo un capítulo que contempla el papel de la cooperación internacional en los asuntos de política doméstica.

Actores de política: distancias y acercamientos

Para el decurso en estudio, los actores se posicionan de manera diferente ante el discurso de reducción y combate contra la pobreza. Podríamos señalar, entre otros factores, el carácter esencial que mueve el tipo de cooperación brindado por cada uno de ellos de manera que se puede observar una relación directa entre el control de los recursos materiales y el control del recurso discursivo.

Mientras la CEPAL se posiciona como una institución con un perfil técnico que reproduce un discurso supranacional de combate contra la pobreza. Su ingerencia técnica se avoca a la implementación de las reformas político-administrativas conocidas como *Reformas de Segunda Generación* en la cual promueve la idea de descentralización y de gestión local, enunciando al ciudadano pobre como un posible actor-beneficiario en los procesos de modernización estatal.

Por su parte el BID se posiciona como una institución que interviene directamente en el manejo estratégico de la reducción de la pobreza costarricense no sólo a nivel discursivo, sino a través del patrocinio de programas de financiamiento, capacitación –a través del INDES- y monitoreo de política social. En otras palabras, su posición política, que le provee un manejo diferencial de las competencias no discursivas, le permite desarrollar un *yo normativo* frente a los demás actores.

Tanto el BID como la CEPAL enfatizan en la investigación comparativa como mecanismo de legitimación. Su posición relativa en el

contexto internacional les ha permitido ser actores relevantes e influyentes, particularmente para los gobiernos costarricenses.

Las comunidades epistémicas tienden a conformarse además como *comunidades del discurso* (término utilizado en sociolingüística para referirse a un grupo de personas que utilizan una jerga especializada). En el caso de los discursos de política social y en el tema de pobreza en Costa Rica, las comunidades del discurso denotan un lenguaje basado en la disciplina económica.

HACIA UN NUEVO TIPO DE SABER: LA POBREZA COMO EJE DE UN SABER DE LO SOCIAL.

La traslación del campo semántico de *pobreza* como principal referente de las agendas de políticas supranacionales, viene a consolidar el orden hegemónico internacional y la posición de poder que ostenta la comunidad de cooperación internacional.

La Red de Pobreza y Protección Social, el Foro de Equidad Social, así como los foros intergubernamentales con énfasis en planificación social y económica hacen circular un saber particular sobre la pobreza.

Los aportes importantes suelen ser en materia de ideas y tipologías. Con el acervo de estudios comparativos sobre la pobreza en la Región, la CEPAL y el BID han sustentado el respaldo empírico para articular otros saberes.

La noción de descentralización, integración, modernización, gasto social eficiente, nueva institucionalización, bienes públicos globales, son fomentados desde una “teoría de la pobreza” que, cada vez más, se articula como eje nodal de las diversas formaciones discursivas de temáticas sobre desarrollo, educación, identidades colectivas, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma (edit.) 2005 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL).
- BID 1998 *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza* (Washington: BID).
- BID 2003a *Documento Estrategia País para Costa Rica* (Washington: BID).
- BID 2003b *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia.* (Washington: BID).
- Calvo Alvarez, Ernesto 2001 *Transformaciones de una institución; Crítica a las principales orientaciones teóricas de la CEPAL en los noventa* (Tesis de maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica).
- CEPAL 2000 *Panorama Social de América Latina 2000-2001* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL 2001 *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Costa, Ricardo y Mozejko, Danuta 2001 *El discurso como práctica* (Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones).
- Costa, Ricardo y Mozejko, Danuta 2002 *Lugares del decir; competencia social y estrategias discursivas* (Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones).
- Cox, Robert 1993 “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales” en Abelardo Morales (comp.) *Poder y orden mundial* (San José: FLACSO-Costa Rica).
- Deutsch, Karl W. 1986 *Análisis de las Relaciones Internacionales* (México D. F.: Ediciones Gernika).
- Fallas, Helio 1998 “Pobreza en Costa Rica: Retos y principales políticas para su superación” en *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe* (Cali: Centro Editorial Javeriano, CEJA).
- Filgueira, Fernando y Martínez, Juliana 1998 “Paradigmas globales y filtros domésticos: Reforma Administrativa y Política Social en América Latina” en *Revista de Ciencias Económicas* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica) vol. XVIII, N° 2.
- Fitoussi, J.P. y Rosanvallon, P. 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Franco, Rolando 1999 “Pobreza, distribución y gasto social en América Latina en los años noventa” en *Revista Notas de la CEPAL*, (Santiago de Chile: CEPAL) N° 4. Mayo: 2.
- Gacitúa, Estanislao 1997 “Banco Mundial, desarrollo Social y superación de la pobreza” en *Pobreza, exclusión y Política Social* (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Gobierno De La República 1999 *Plan Nacional de Solidaridad. Nuestro Compromiso con la Solidaridad y el Desarrollo Humano* (San José, Costa Rica).
- Gobierno De La República 2002 *Plan Vida Nueva* (San José, Costa Rica).
- Gobierno De La República 2003 *Plan Nacional de Desarrollo* (San José, Costa Rica).
- Granja Castro, Josefina (comp.) 2003 *Miradas a lo Educativo; exploraciones en los límites*. (México, D. F.: Editorial Plaza y Valdés).
- Granja Castro, Josefina 1998 *Formaciones conceptuales en educación* (México, D. F.: Editores Universidad Iberoamericana).
- IMAS 1999 *Plan Anual Operativo 1999-2000* (San José, Costa Rica).

- IMAS 2000 *Plan Anual Operativo 2000-2001* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2001 *Plan Anual Operativo 2001-2002* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2002 *Plan Anual Operativo 2002-2003* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2003 *Plan Anual Operativo 2003-2004* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2004 *Plan Anual Operativo 2004-2005* (San José, Costa Rica).
- Jaime, Fernando M. 2002 “Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990” en *Revista América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales: Nuevos espacios para las relaciones internacionales* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca) Vol. 31, agosto.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. 1988 *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano).
- Martínez, Juliana 2000 *Luces y Sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina* (San José: FLACSO) Cuaderno de Ciencias Sociales N° 117.
- MIDEPLAN 2002 Costa Rica: Lineamientos estratégicos de Desarrollo Nacional en apoyo a la gestión de la Cooperación Internacional, 2002-2006. (San José, Costa Rica).
- Montúfar, César 2000 “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo” en Gómez, José María (comp.) *América Latina y el des-orden global neoliberal; Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* en <<http://www.clacso.org/www/clacso/espagnol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>>.
- Ocampo, José Antonio 2003 “Financiamiento del Desarrollo y gobernabilidad democrática” en *Notas de la CEPAL*, (Santiago de Chile: CEPAL) No. 29. Julio: 2.
- Robb, Caroline M. 2002 *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* (Colinas del Valle, México: Banco Mundial/Editorial Alfaomega).
- Solano Alpízar, José 2001 *Educación y desarrollo en América Latina: Un análisis histórico-conceptual* (Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional).
- Sottoli, Susana. 2002 *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. En: <papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev34/pdf/Sottolii34.pdf>.
- Wagner, Peter 1997 *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina* (Barcelona: Editorial Herder).