



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

Escuela de Historia
Centro de Investigaciones Históricas de América Central
Postgrado Centroamericano en Historia
Número especial de Diálogos. Revista electrónica de Historia



Aspectos históricos sobre la pobreza en Costa Rica.
El nacimiento del Instituto Mixto de Ayuda Social
(IMAS) en 1971

Miembros del Consejo Editorial:
Dr. Ronny Viales, Dr. Juan José Marín

Editores Técnicos:
Allan Fonseca, Andrés Cruz, Gabriela Soto

X 9° CONGRESO
CENTROAMERICANO
DE HISTORIA
Universidad de Costa Rica

ISSN 1409- 469X

Fecha de recepción: 15 de mayo 2008
Fecha de aceptación: 30 de mayo 2008





Aspectos históricos sobre la pobreza en Costa Rica. El nacimiento del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971

Javier Rodríguez Sancho

Historiador. Sección de Historia y Geografía, Sede de
Occidente-Universidad de Costa Rica. San Ramón,
provincia de Alajuela- Costa Rica.
javierr@cariari.ucr.ac.cr/ teléfonos: 2437 9881 SEG /
2437 9925 oficina N° 19

1. Entre puntos de vista académicos y fenómenos históricos: los años setenta ¹

Determinados argumentos discursivos que amalgamaría la historia oficial costarricense—y de otras procedencias—enfaticó las calamidades de la década de los ochenta. Ello en razón de haber recibido la descarga de una severa crisis económica mundial. Su eje apoyado sobre una coyuntura internacional sin crecimiento económico y, jalonado por múltiples causas como la inflación, el desempleo o la pérdida del poder adquisitivo que, los *entendidos* en la materia, brindarían bajo distintas versiones teórico-conceptuales. En la actualidad, se mira con sospecha lo mencionado, quizás lo que no quedó claro por razones ideológicas fue que se incubó un precedente social perverso antes de la “*Década perdida*”, escasamente despejado por la disciplina histórica. Los años setenta fueron conflictivos en distintas latitudes del planeta desde las sociedades industrializadas hasta las más *rurales* y, según la metáfora del historiador británico Eric Hobsbawm: (...) *Las décadas posteriores a 1973 serían, una vez más, una era de crisis. La edad de oro perdió su brillo* ²

Los investigadores que se interesaron e interesan por el decenio del setenta aspirando a conocer sus intrincadas relaciones internas que lo marcaron y, que propició condiciones para el desajuste macroeconómico de la década siguiente, deben identificar el lapso de forma integral, evitando sobrevalorar un tramo temporal en detrimento del otro. Los años ochenta no se deben explicar en sí mismos o en calidad de una coyuntura autónoma de la anterior. Aquí una visión de conjunto contribuiría a resolver tal dificultad interpretativa con un perfil ideológico innegable que se intenta proponer, mostrando bajo otros puntos de vista los años setenta para contribuir con el análisis interdisciplinario al valor el pasado reciente de la región y del país.

Ciertas percepciones sobre los años setenta siguen siendo difusas a pesar de hacerse hincapié en: (...) *elementos coyunturales extremadamente explosivos* ³ como la escasez de petróleo que provocaron las mismas megacompañías y la crisis de los hidrocarburos que dispararon el precio del barril a raíz de la guerra árabe-israelí entre 1973 y 1974. Si se admiten

1 Parte del proyecto titulado: *Las políticas sociales en materia de pobreza y su institucionalización en Costa Rica: 1970-1978. Una aproximación histórica al IMAS* (San José. CIHAC, Posgrado Centroamericano de Historia- Universidad de Costa Rica).

2 Eric Hobsbawm. *Historia del siglo XX: 1914-1991*. (Barcelona. Editorial Crítica, Grijalbo y Mondadori, 1996), 289.

3 Álvaro Montero Mejía. “El desarrollo imposible. Algunas reflexiones sobre el ajuste estructural” en: *Crisis económica y ajuste estructural*, edición Luis Paulino Vargas Solís. (San José. EUNED, 1993), 193.

ciertos datos oficiales del gobierno de Costa Rica, se podría razonar con base en la información del momento, cómo se comportó el fenómeno de la deuda externa e interna entre otros aspectos reveladores. Según el Banco Central de Costa Rica la importación del crudo en barriles estuvo oscilando de 3.665 en 1973 con un precio de \$5.41 por unidad; en 1978 fue de 6.518 a \$15.53 y, en 1981 a 4.762 barriles con un valor de \$37.76⁴ cuestión que drenaría las arcas del Estado a un ritmo galopante. Ello daría pie a pensar que, dicha coyuntura mundial, trajo aparejada una serie de problemas inherentes que empeoraron la existencia en ciertas latitudes, entre estas, la región centroamericana⁵

Parece que, el intervalo histórico continúa siendo visto con “*buenos ojos*” si se confronta con el siguiente que prefiguraría, en sí mismo, políticas internas erradas de los gobiernos, acarreados por una subordinación sistemática a los entes internacionales al nivel del Fondo Monetario, Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto sería demostrable empíricamente ante el enorme caudal de publicaciones que dejaron sobre el tapete que, los ochenta eran el resultado inequívoco de una enorme deuda externa contraída en los setenta por América Latina y el Caribe. La cancelación a la voraz banca privada internacional y pública era inminente en el corto plazo para amortizar parte de los intereses de los cientos de millones de dólares adeudados. Algunas economías endeblas no pudieron cumplir con sus compromisos financieros, situación que les propició desventajas en cuanto a pedir préstamos que se denegaban o aprobaban dependiendo del comportamiento de sus acciones internas como su disciplina fiscal, mejoramiento del sistema impositivo o recortando la inversión social.

La retrospectiva anterior guarda la intención de dimensionar, aunque parcialmente, el papel económico y político del Estado costarricense en el marco de un fenómeno “*internacionalizado*” que afectó de diversas maneras a los países de la región. Tal como se advierte a continuación, un repaso de las condiciones del país en los albores del setenta, ayudarían a entender algunas intenciones o propósitos del mandatario José “Pepe” Figueres Ferrer (1970-1974), ceñido en una *lucha contra la pobreza* como lo anunció el propio 8 de mayo en la toma de posesión de la banda

4 Banco Central de Costa Rica. *Sección de balanza de pagos*. (San José. Gobierno de Costa Rica y BCCR, 1982) (s.p).

5 Javier Rodríguez Sancho. “Centroamérica: los rostros de la pobreza. Una panorámica histórica” *Vegueta* (Las Palmas de Gran Canaria) 9 (2005): 106-125.

presidencial ⁶ Se estima que, el país, estaba ocultando un quebrantamiento en su calidad de vida pese, a la inversión social que topaba con sus propios límites. Además, la prensa internacional no estuvo al margen del anuncio, por ejemplo, la revista *Visión* difundió la noticia en una crónica del 5 de junio con el encabezado: *Figueres declara la guerra a la pobreza* donde hacía eco del discurso presidencial, aludiendo: (...) *la creación de un organismo de lucha contra la miseria extrema* ⁷ Por ende, estos elementos brindan insumos para la propuesta presente.

2. La última administración Figueres Ferrer: un contexto social espinoso

En Costa Rica, “Pepe” Figueres durante el cuatrienio: 1970-1974 estuvo por última vez en la presidencia. En este lapso propuso una serie de decisiones tendientes a fortalecer las políticas públicas de fisonomía social ⁸ Sin omitir que, sus antecesores de oposición en el Poder Ejecutivo, habían trabajado en beneficio de los sectores empobrecidos, tímidamente; acciones gubernamentales que, no contribuyeron a solventar calamidades sociales de vieja data.

No obstante, la socialdemocracia “*a la tica*”, plasmó desde las propuestas del partido Liberación Nacional una política social interna que se acopló a la realidad costarricense. Para tales propósitos existía ya una banca nacionalizada desde 1948 que, dicho sea de paso fue parodiada por el intelectual español-costarricense Constantino Láscaris como: (...) *la caja débil de los costarricenses débiles* ⁹ Además, hubo una expansión y consolidación en las instituciones públicas de diversa naturaleza que se enlazarían entre sí. El engranaje interinstitucional era soporte imprescindible para lograr elevar los niveles de vida de los sectores populares de la ciudad y de las familias de las zonas rurales ¹⁰

Una muestra de lo dicho sería el ITCO que, en 1961 comenzó a lidiar con el reparto de la tierra acaparada por terratenientes, vinculados con el Estado que, en los países vecinos

6 José Figueres Ferrer. “Levantar economía nacional de abajo hacia arriba” en: *Mensajes presidenciales* editor Manuel Antonio Mena Brenes. (San José. Academia de Geografía e Historia de Costa Rica T. IX, 2002), 18-20.

7 *Visión* “Figueres declara la guerra a la pobreza”, *Visión* (México DF) junio (1970): 18.

8 Javier Rodríguez Sancho. “La pobreza como objeto de estudio. Un caso contemporáneo en Costa Rica. El IMAS: 1971-1982” en: *VIII Congreso Centroamericano de Historia*. (La Antigua-Guatemala. Mesa historia social, julio, 2006), 1-7 También: “Pobreza en Costa Rica” en: Conferencia. (Bucaramanga- Colombia. Universidad Industrial de Santander, febrero, 2008) (s.p).

9 Constantino Láscaris. *El costarricense*. (San José. EDUCA, 1975), 438.

10 Juliana Martínez Franzoni. *Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina*. (San José. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 117, FLACSO, 2000) y *Regímenes del bienestar en América Latina*. (Madrid. Fundación Carolina- CeALCI, N° 11, 2007) / Ronny Viales Hurtado. editor. *Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950*. (San José. EUCR, CIHAC y Colección Nueva Historia, 2005).

era parte de las razones explicativas del empobrecimiento rural. En Guanacaste se vivió dicho fenómeno a raíz de la expansión ganadera que arrancó en los años cincuenta. Pese a ello, el ITCO atendía el problema de los asentamientos de familias desplazadas hacia los cuatro puntos cardinales. Asimismo, otro prototipo que ilustraría esta explicación, estaría comprendido en los alcances que tuvo la Caja del Seguro Social que suministraba asistencia médica en áreas urbanas y, más tarde en provincias costeras fuera del Valle Central como Puntarenas, Guanacaste y Limón, típicamente atrasadas. Ambos ejemplos asisten a comprender en el nivel específico, cómo maniobraba una estratégica acción institucional frente a dos necesidades innegables: la tierra y la salud primaria de un cúmulo de aspectos que los seres humanos no pueden abstraerse al aspirar tener un nivel de vida mínimo.

Las añejas contradicciones *endémicas* como la pésima repartición del suelo junto con las dificultades de acceder a créditos bancarios agrícolas fueron pesadillas en la región centroamericana. Estas graves trabas institucionales, en la opinión de Alfredo Guerra Borges eran generadoras de desigualdades sociales. Sus observaciones favorecen a una interpretación sugestiva, emplazándose en los comienzos de la segunda mitad del siglo XX cuando, se dieron algunas contradicciones comparables por sus diferencias entre países hermanos de la región Lo determina en referencia a los créditos y sus porcentajes *per cápita*:

*En 1950, por ejemplo, el crédito per cápita en Costa Rica era cinco veces mayor que en Guatemala (51 y 10 dólares per cápita, respectivamente). En 1970 el indicador correspondiente a Costa Rica era ya de 625 dólares frente a un promedio de 177 dólares en Guatemala y El Salvador; 200 dólares en Honduras y 366 dólares en Nicaragua*¹¹

El historiador destacaba que, consistentes pilares del Estado costarricense estuvieron establecidos en nacionalizar la banca junto a ensanchar un sistemático aparato de créditos campesinos denominado como *juntas rurales* que, desde los albores del siglo XX—propriamente en 1914—brindaron un soporte estratégico al sector agropecuario nacional, alejándose de prácticas “*oligárquicas*” en el resto del istmo. Al interpretar un documento del Banco Mundial, consultado por Guerra Borges, se observa una importante diferencia crediticia, a saber: (...) *a fines de los sesenta, el crédito institucional llegaba a un 46% de los agricultores de Costa Rica,*

11 Alfredo Guerra Borges. “*El desarrollo económico*” en: *Historia General de Centroamérica. De la posguerra a la crisis*. editor Héctor Pérez Brignoli. (Madrid. Editorial Siruela T. V, 1993), 47

*mientras en Guatemala la proporción era del 2%*¹² situación que revelaba una preocupación que caracterizó al primero sobre el segundo Estado que, en el largo plazo, era visible.

2.1 Un marco institucional ¿complementario en la lucha contra la pobreza?

Como preámbulo de esta sección, se introduce el Cuadro N° 1¹³ que exhibe el origen de un cúmulo de instituciones públicas de carácter social que se crearon en Costa Rica desde los albores de los años cuarenta a la primera mitad del setenta. En poco más de tres décadas se especializarían en distintas necesidades poblacionales y brindaron condiciones favorables a sectores necesitados que, de otra forma, no hubieran recibido socorro estatal de ninguna especie. La mayoría de estas instituciones aún funcionan con sus respectivas variantes y acorde a los cambios que el tiempo le imprimió redefiniendo su perfil institucional, en algunos casos, positivamente. Más allá de esta acotación, se matiza una reflexión sobre los resultados de una encuesta que planteó el tesionario en Derecho: Juan José Lao Martín hacia 1974 que arrojó un elemento incómodo, a saber, todos los diputados que participaron en el proceso de conformación del IMAS desde la Comisión de Asuntos Sociales hasta una Comisión Especial afirmaban que no estaban seguros de que el ente llegara a resolver el problema de la pobreza en Costa Rica: (...) *los trece respondieron que el IMAS, no puede resolver el problema de la pobreza*¹⁴ pese a que Figueres Ferrer consideraba que dos décadas serían suficientes.

Las funciones de las instituciones recogidas en el cuadro podrían ser dividirse por campos de competencia como la salud pública, el tema de la capacitación para el mercado de trabajo, la vivienda popular, el desarrollo portuario y comunal, el crédito bancario y los servicios sociales que convergieron en cuanto a fines de envergadura. Nótese que en los setenta, de las seis instituciones escogidas, cinco prorrumpieron en la administración Figueres Ferrer. Con esto se logra ampliar parte de los argumentos sobre una preocupación estatal por atender cuestiones de orden social desde la institucionalidad misma que, tomaba en cuenta, una serie de situaciones apremiantes o contradictorias que pudieron desmejorar, dependiendo de las condiciones propias en los distintos sectores de la sociedad.

La creación del Incopp y Japdeva en el primer lustro de los setenta—a modo de muestra— en estratégicos puertos marítimos, atendían cuestiones de orden socio-laboral, transformándose

12 World Bank. Agricultural credit sector policy paper. (Washington DC., World Bank, s.f).

13 El Cuadro N° 1 está ubicado al final del ensayo.

14 Juan José Lao Martín. *La realidad costarricense y el Instituto Mixto de Ayuda Social*. (San José. Facultad de Derecho- Universidad de Costa Rica, 1974), 335.

en soluciones directas del gobierno central a provincias deprimidas económicamente. Dos años después de su creación en 1975, de acuerdo con el BID, la tasa de desempleo nacional estuvo en un preocupante 7,8%¹⁵ década en que los teóricos keynesianos hablaban del *pleno empleo*. Las instituciones antes referidas partieron de las necesidades socioculturales, económicas y, por supuesto, ocupacionales de dos provincias costeras diferentes entre sí. Cuestiones técnicas que manejadas desde una oficina en San José, pudieron ser difíciles de entender o llevar a la práctica con algún grado de éxito. Tampoco se desentendieron de ello en razón del permanente control político que ningún gobierno arriesgaría en virtud de la tradición de centralización estatal que subyace en la historia costarricense: (...) *ampliamente resistido por la ciudadanía* en la apreciación de la historiadora Patricia Alvarenga¹⁶

Pese a lo sostenido se estima que, los años setenta, no fueron de crisis *abierta* como se podría derivar dado que, los aspectos que se han destacado, muestran lo contrario si se confronta con el resto de Centroamérica en aspectos relacionados con el abastecimiento de necesidades básicas como: educación o vivienda, servicios públicos en los cuales el Estado participaba por distintas vías. Lo que se desea propugnar es sobre la necesidad de interpretar la década como parte de una coyuntura que generó condiciones perversas en el desarrollo de las economías que, dieron al traste con algunos logros sociales, en los albores del decenio. Sin embargo, una noticia de portada del diario conservador *La Nación* dejaría dudas sobre las condiciones de la salud pública costarricense si se parte del supuesto que se disponía de un andamiaje amalgamada durante décadas como se razonó en líneas precedentes. En la crónica se cita al médico Gutiérrez Góngora, encargado del sector salud donde se anota que:

*Un 40.8 por ciento de los que mueren no reciben atención médica; números parecidos había en 1951. Tampoco debe llenarnos de satisfacción que el 45 por ciento de los niños menores de cinco años estén desnutridos*¹⁷

En oposición a este penoso panorama, un documento de la CEPAL exponía aspectos acerca de una *reactivación* económica con cierta *estabilidad* en la región, sustentada en estadísticas que se remontaban a los años cincuenta y sesenta que ¿favorecen a apuntalar la tesis del bienestar

15 BID. *Progreso social y económico en América Latina*. (Washington DC., BID, 1976), 222.

16 Patricia Alvarenga Venutolo. *De vecinos a ciudadanos movimientos comunales y luchas civiles en la historia contemporánea de Costa Rica*. (San José. EUCR y EUNED, 2005), 10.

17 La Nación. “Mejor programa de salud para los costarricenses” viernes 13 de marzo 1970, p. 2 [y en portada]. Varias noticias del diario muestran un panorama tétrico del país.

costarricense? ¹⁸ Alabado por distintos organismos supranacionales que determinaban a Costa Rica como un modelo encomiable por sus conquistas sociales superiores a las registradas dentro y fuera del continente. Pese a lo dicho sobre el decenio, este visibilizó conjuntos disfuncionales que quedaron marginados en los procesos de redistribución de riqueza que no cubría sus aspiraciones mínimas. Entre tanto, en las oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo tuvo resonancia algunas preocupaciones estructurales que, el *Plan Nacional: 1979-1982* seguía exhibiendo con fundamento en el precedente. Entre los aspectos más relevantes se decía que, el desarrollo de Costa Rica, acumulaba una serie de obstáculos:

(...) [por] *el estancamiento de la producción agrícola; la mala explotación de los recursos naturales; la concentración de la actividad económica en el Valle Central; la existencia de un sistema de estímulos y protección a la industria que favorece la utilización intensiva de capital y el desarrollo de actividades en las cuales el valor agregado nacional es relativamente bajo y el tamaño excesivamente grande del sector público y su ineficiente funcionamiento* ¹⁹

2.2 El IMAS: una institución con proyección multiforme

Los alcances formales del IMAS como institución configurada para hacerle frente a un fenómeno “endémico” que deslucía la idea de la mítica “*Suiza centroamericana*”, serían discutibles, es decir, obedece en cierto sentido a puntos de vista de académicos²⁰ miembros del

18 CEPAL. *Centro América: bases para una política de reactivación y desarrollo*. (México DF., CEPAL 28, 1985).

19 BID. *Progreso social y económico en América Latina*. (Washington DC. BID, 1979), 237.

20 Entre otras investigaciones, un primer trabajo de 1974, tan sólo tres años después de fundado el IMAS por el tesario en Derecho: Juan José Lao Martín: *La realidad costarricense y el Instituto Mixto de Ayuda social*. (San José. UCR), cuyo principal aporte fue contextualizar la pobreza en América Latina, Centroamérica y, en Costa Rica, analizando desde una óptica jurídica la ley que dio nacimiento al ente. No obstante, con debilidad analítica se examina la ley como una política pública generada por el Estado, tampoco buscó entender el papel de los organismos internacionales o, examinar a los sectores empobrecidos ante la creación del IMAS. Asimismo, el análisis jurídico de la ley N° 4760, no llevó a una clara evaluación crítica de las funciones, problemas u organización práctica del IMAS; de este modo, el tema de la institucionalización de la pobreza quedó desteñida. Un punto aparte serían las once entrevistas a diputados de la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa las cuales pudieron dar una mejor visión de los operadores políticos y sus justificaciones para crear el IMAS en el universo de sus antecedentes históricos. Esto permite a la vez, contrastar los discursos presidenciales de la época.

Un segundo trabajo fue la tesis en trabajo social de Esmeralda García Solano y Mireya Zamora Carballo (San José. UCR, 1982) quienes analizaron comparativamente la evolución de la oficina de *Bienestar social* del Ministerio de Trabajo y el subprograma de *asistencia social* del IMAS. De este modo, el trabajo citado hace un recuento de los orígenes y antecedentes del IMAS, los cuales, se pueden remontar a 1963 con la administración del liberacionista ramonense Francisco Orlich. No obstante, el trabajo sólo se preocupó por destacar una faceta del papel según el Departamento de Trabajo Social. Por ello no realizó un análisis de las continuidades políticas en materia de pobreza de las administraciones liberacionistas, menos aún, tampoco se cuestionó a las políticas de asistencia social y todavía menos se contrastó otro tipo de fuentes que permitieran evaluar el impacto de dicho departamento en la reducción de la pobreza o la articulación de políticas sociales más inclusivas.

Una tesis sugestiva se realizó desde la óptica de la administración pública, llevada a cabo por el entonces tesionario Alexis Antonio Sánchez Vega en 1990 con el título: *Estudio sobre políticas públicas en vivienda. El caso del programa de vivienda Oscar del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): 1985-1987* (San José. UCR). Este trabajo resulta valioso pues fue el primero en valorar una política pública como tal. En efecto, brinda aspectos claves de cómo se articuló la solución institucional de un problema habitacional semi-urbano en un periodo corto que involucra sólo dos años. Precisamente, los capítulos segundo y tercero, explican la participación institucional desde una estrategia interna que atendió el suministro de casas a conjuntos pobres quienes, previo a ello, tuvieron que franquear un estudio de necesidad socio-económica. En el capítulo cuarto se exploró el programa Oscar como tal desde su especificidad a partir de un marco jurídico-técnico, la participación de los beneficiarios y el aspecto organizacional-institucional, observando el financiamiento requerido para lograr solventar una problemática concreta de familias de escasos recursos.

La estudiante de trabajo social, Carolina Cordero Vega, defendió su tesis de licenciatura, titulada: *Planificación estratégica para la gestión de servicios sociales en torno a la pobreza. El caso del IMAS* (San José. UCR, 1998) donde explicita una fundamentación teórico- referencial del Estado, el modelo de desarrollo nacional y sus paradigmas mejor difundidos en los países del continente americano, así como de la institución objeto de estudio. En la tercera parte de la tesis se plantea un específico diagnóstico del IMAS y los factores que históricamente lo han condicionado, entre estos, los de orden político, legales y económicos. La cuarta parte de la investigación se aboca a plantear algunas propuestas que fortalecerían la planificación de los llamados CEDES, en particular, el situado en el Barrio Amón en el sector norte de la ciudad de San José para el período que abarca de noviembre de 1997 a marzo de 1998. Lo anterior como una experiencia en su funcionamiento en la gestión, distribución, control y evaluación de los servicios que brinda el IMAS hacia los años citados, no así, efectúa un balance integrado.

La funcionaria pública, Rose Marie Ruiz Bravo junto con René Martollet Turcios en el libro: *Un modelo alternativo para la superación de la pobreza en Costa Rica: área desarrollo humano y local* (San José. 1998 a), proponen un cuerpo de prioridades en cuanto al desarrollo denominado *humano y local* como se deduce del mismo título. Sugieren a la vez que la conformación del área, está constituida por tres aspectos que destacan bajo los siguientes ejes: programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión comunal, el programa de mejoramiento de la vivienda y, el de infraestructura comunal que deberían ir de la mano de una metodología de intervención social como se muestra en el capítulo tercero que se fundamenta en una serie de estrategias institucionales para el bienio: 1996-1998. Para cerrar con un capítulo cuarto que entrevé el cumplimiento de metas y una rendición de cuentas. Se sitúa mas en el espacio de la administración Figueres Olsen y bajo la sombra de un *Plan nacional de combate a la pobreza* que se rediseñó en 1994.

La señora Ruiz Bravo, publicó en calidad de autora única: *Desarrollo humano y local en la superación de la pobreza en Costa Rica. Un modelo alternativo* (San José. 1998 b) donde planteó una contextualización del IMAS y el fenómeno de la pobreza en América Latina y, desde luego, en Costa Rica donde intenta visualizar el papel del IMAS desde la política social del Estado, su devenir histórico y retos inevitables en la década de los noventa. Pese a que no profundiza en el proceso de conformación de la misma política social y de alabar a las administraciones socialdemócratas, expone elementos históricos del fenómeno.

PLN o la oposición, algunos economistas, sociólogos o entes internacionales u otros actores sociales que enfocarían sus logros o fracasos desde disímiles perspectivas. Si se reconoce que, con el arranque operacional del IMAS, se desplegaron algunas políticas públicas tendientes a la contención de los sectores en franco deterioro socioeconómico desde *programas de estímulo* y *planes de ayuda* como se especifica en el capítulo tercero, artículo siete de la ley N° 4760 ²¹ Algunas líneas de la publicación del presidente Figueres Ferrer: *La pobreza de las naciones* exponía una serie de argumentos sobre la *cuestión social* con base en su visión de política social que ayudan a visualizar un contexto histórico específico. Plasmaba así el mandatario una especie de programa de lo que debía atender el IMAS, considerado medular por tratarse de la transición que lo vio nacer ²² Don Pepe recordaba que:

En 1970, al empezar el presente Gobierno, lanzamos oficialmente en Costa Rica la lucha contra la pobreza extrema (...) Acordamos crear una institución mixta (Estado y empresa privada) que se especializara en los problemas de la población desvalida ²³

Cabe destacar que, el artículo segundo de la ley N° 4760, publicada por primera vez en agosto de 1970 en el órgano oficial *La Gaceta* ²⁴ le proveyó vida jurídica hasta mayo del 71 donde explicitaba sus fines. Del texto se desprende que: (...) *El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país con fundamento en el Plan nacional de lucha contra la pobreza* ²⁵ tal como lo establecía el capítulo décimo del reglamento de marras. Sin

Por último, en una investigación del 2005, el sociólogo Mauricio López Ruiz trabajó el tema del discurso de política social dentro del régimen de bienestar social para el período 1994-2002 (San José. UCR). Este texto sería valioso pues se acerca a dos dimensiones poco estudiadas como son el análisis de discurso y las políticas sociales desde programas específicos. Estratégica para la ponencia que se está proponiendo sobre las representaciones y estereotipos que se facilitaron entre 1994- 2002 con respecto a la pobreza costarricense, máxime que el autor analiza la evolución del concepto, la asignación de recursos y las prácticas. Con publicación de un artículo en: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (Costa Rica) IV, n.1 (julio, 2007): 175-207.

21 Ley N° 4760 del 4 de mayo de 1971 en: *Legislación al día*. San Ramón. (Sede de Occidente- Universidad de Costa Rica, Biblioteca Arturo Agüero), T-32-4.

22 José Figueres Ferrer. *La pobreza de las naciones*. (San José. Imprenta Nacional, Ministerio de Gobernación e IMAS, 1973), 75-131.

23 Ibid, 91.

24 *La Gaceta*. N° 170, domingo 2 de agosto, 1970, 3174 y 3175. Borrador inicial reconfigurado poco a Poco, según los distintos actores sociales que participaron. Hubo una polémica importante en relación con el concepto: *mixto* que los empresarios se negaron a aceptar dado que el nuevo ente les negaba cuotas de poder en las directivas, por ende, no se consideró una institución conciliadora entre el sector público y privado desde la tesis empresarial. Al final del camino lograron conseguir puestos directivos.

25 Con base en la ley N° 4760 en: *Legislación al día*, T-32-3. Es importante señalar que, la ley citada

embargo en 1974 arrancarían el citado *Plan*, atendiendo cinco aspectos básicos, a saber: vivienda, alimentación, salud, educación y capacitación ²⁶ En esta lista de atenciones, no se omitirá la variable *empleo* para los efectos de interpretación complementaria, sin formar parte constitutiva de la ley mencionada ni del *Plan* aludido. El empleo, como es obvio, era dominio del Ministerio de Trabajo. Amén de lo anterior, la vivienda sería uno de los rubros que más atención mereció por parte de las autoridades, tal como se desprende de las memorias consultadas que, abundan sobre los proyectos habitacionales por la geografía nacional ²⁷

Para cerrar con esta sección, se arguye que, el IMAS, no brotó como una concesión gratuita de los grupos de poder político y económico en beneficio de los sectores desvalidos; surgió en razón de una serie de necesidades concretas que eran atizadas—en parte—por la coyuntura internacional de la llamada *Guerra fría*, el peligro político-revolucionario del comunismo internacional con su plataforma en la isla más grande del Caribe: Cuba. Tampoco se debe desestimar que, la falta de oportunidades en ciertos sectores de la población eran caldo de cultivo para la protesta o descontento político y, desde luego, una pérdida de clientela electoral para los partidos políticos. Queda manifiesto que, quienes quedaron al margen del reparto de la riqueza nacional tuvieron que experimentar el peso de un fenómeno histórico: (...) *producto del tipo de desarrollo económico que había seguido el país en los últimos veinte años* como lo expresaba el acta N° 57 de la Asamblea Legislativa ²⁸ entre otras razones de fondo, sobre todo, en las zonas rurales donde la pobreza era más acentuada ²⁹

3. Observaciones generales: algunas reflexiones

sufrió reformas según dos leyes subsiguientes del 21 de octubre de 1974 N° 5586 y otra del 23 de junio de 1980 N° 6443. La ley original se puede localizar en José María García. *Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones*. (San José. Imprenta Nacional, 1971), 850-856 / Asamblea Legislativa. Expediente N° 4334. (San José. Gobierno de Costa Rica, Departamento de archivo, investigaciones y trámite, 1970-1971.) recoge documentación que se produjo en el seno legislativo desde la *Comisión de Asuntos Sociales* u otras dependencias del Estado y los agentes privados que participaron en el proceso que duró cerca de diez meses.

26 IMAS. “Reseña histórica” [http:// www.imas.go.cr/informacion/reseña](http://www.imas.go.cr/informacion/reseña) (consultado: 12 de enero del 2008), 1-4.

27 IMAS. Memoria institucional: 1971-1975. (San José. Gobierno de Costa Rica e IMAS, 1977), también la de 1977-1979 y 1982, entre otras.

28 Asamblea Legislativa, 351

29 Rodríguez Sancho, 106-125.

Un aspecto político que poco se conoce, estuvo cimentado en la idea primigenia de Don Pepe quien intentó crear una fundación privada que estuviera bajo el control del Estado. Esta cuestión fue repelido por las cámaras empresariales quienes reclamaron al mandatario, cambios elementales del proyecto base que entre marzo y junio de 1970 se discutió, tal como se corrobora en la correspondencia del archivo legislativo ³⁰ La propuesta que reinaría en definitiva decantó en la creación de una institución autónoma, regida por el: *derecho público (...) con autonomía administrativa* ³¹

Entre aspectos logísticos y técnicos, el IMAS requirió de personal especializado al nivel de trabajadores sociales que estudiaran con detalle las necesidades básicas de la población demandante. En ocasiones se daba seguimiento a la ayuda suministrada dado que se podía eliminar en caso de que se brindaba información falsa sobre la familia o persona escogida. En algunos casos, la fórmula “*asistencialista*” dejó sus sinsabores a las mismas autoridades ejecutivas que resaltó una memoria anual al asegurar que: (...) *Todos definen la Institución como una agencia de caridades limosneras* ³² En otros momentos funcionó adecuadamente cuando lograba incorporar al mercado de trabajo a personas como parte de sus fines, más allá del tradicional asistencialismo de bajo impacto social que se practicó por décadas. El sus inicios, el IMAS, intentó erradicar esta práctica heredada, sin éxito visible, al menos, en los folios de las fuentes consultadas. Tampoco dejaría de convertirse en un botín electoral desde su anuncio en el acto de toma de posesión presidencial del significativo 8 de mayo de 1970, en solemne acto público que, aglutinaba a las distintas fuerzas sociales del país junto a las delegaciones diplomáticas.

La novedad de atender a las personas a partir de un ente especializado fue pionero por sus particularidades en la región centroamericana. Quizás en ello estriba el mérito de organizar sus oficinas de forma descentralizada que, en el primer año de vida, careció de financiamiento propio pese a que la ley lo requería. Al menos, esto último sería comunicado de forma pintoresca

30 Asamblea Legislativa, 174-181 Remite a varios folios de la correspondencia entre las distintas cámaras empresariales y el gobierno de Don Pepe quien intentaba salvaguardar cuotas de poder estatal frente al problema de la pobreza. Se podría conjeturar que, los empresarios y asociaciones, procuraron asumir los asuntos sociales ¿bajo un enfoque filantrópico o caritativo de viejo cuño? La propuesta de Don Pepe y su equipo de gobierno fue más ambiciosa en cuanto a fines y propósitos institucionales con la ayuda privada, que marcaría ¿un derrotero “*a la tica*”?

31 Reglamento a la ley N° 4760 de mayo del 71.

32 IMAS. “*Memoria institucional: 1971-1975*”, 24.



en primera plana del periódico *La Nación* bajo el titular: (...) *Todavía no tenemos dinero para el IMAS*, tres meses después de haberlo anunciado con bombos y platillos al tiempo que se amonestaba: (...) *estamos trabajando con tesón y entusiasmo* [en portada]; (...) *a esta hora no tenemos dinero* decía uno de sus altos jefes con cierto optimismo, propiamente el directivo y vicepresidente de la República: Manuel Aguilar Bonilla ³³

33 La Nación. “*Todavía no tenemos dinero para el IMAS*” jueves 5 de agosto 1971 [en portada] además de la página 34.

Cuadro N° 1

Costa Rica: instituciones públicas de orientación social 1941- 1974

Institución	nacimiento	orientación social
1. CCSS	1941	Atención de la salud pública.
2. CNP	1949	Proporcionar alimentos baratos.
3. Instituto Nacional sobre Alcoholismo.	1955	Controlar y educar a las poblaciones alcohólicas.
4. Oficina de Previsión Social (Ministerio de Trabajo).	1955	Atender a los grupos de trabajadores en riesgo social.
5. ITCO. (IDA desde 1982).	1961	Problema agrario en beneficio de sectores específicos sin tierra.
6. SNAA (luego AyA)	1961	Mejorar abastecimiento de agua potable y del alcantarillado sanitario.
7. INA	1965	Brindar capacitación específica a personas con baja escolaridad.
8. Hospital Nacional de Niños	1965	Atención médica especializada a menores de edad.
9. Dinadeco	1967	Crear organizaciones locales para el desarrollo de los pueblos.
10. Banco Popular y de Desarrollo Comunal	1969	Crédito bancario que favoreció a las comunidades rurales.
11. Hospital México	1969	Atención médica general
12. IFAM	1970	Asesoramiento y financiamiento de las municipalidades.
13. IMAS	1971	Atención especializada de los pobres en el espacio rural y urbano.
14. Incopp	1972	Iniciativa para la provincia de Puntarenas y su desarrollo social.
15. Infocoop	1973	Fomento del cooperativismo con lo que se benefició a zonas agrícolas.
16. Japdeva	1973	Iniciativa para la provincia de Limón en procura del desarrollo de la misma
17. Dirección General de Asignaciones Familiares. (dependencia: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).	1974	Distintos tipos de ayudas a personas y familias en estado de pobreza extrema coordinando con otras instituciones públicas y privadas.

Fuente: Javier Rodríguez Sancho. *Las políticas sociales en materia de pobreza y su institucionalización en Costa Rica: 1970-1978. Una aproximación histórica al IMAS* (San José. CIHAC, Posgrado Centroamericano de Historia-Universidad de Costa Rica) [inédito].