

EXCLUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA PERSONA EN SITUACIÓN DE CALLE EN COSTA RICA: DEL SUJETO DE DERECHOS AL SUJETO DE DEBERES

Social exclusion and homeless policies in Costa Rica: from the subject of rights to the subject of duties

Mauricio López Ruiz²⁷

RESUMEN

En este artículo se explica cómo la estrategia de reducción de daños impulsada en la Política Nacional de Atención a la Persona en Abandono y la Persona en Situación de Calle, principal propuesta de cuidado de población en condición de indigencia en Costa Rica, se enmarca en un contexto general de diseño de política social antipobreza donde se concibe a sus poblaciones beneficiarias como sujetos de deberes, más que sujetos de derechos. Los datos que sustentan este ensayo, provienen del análisis de diseños de programas de protección elaborados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) desde la pasada década de los años noventa, momento en el cual empiezan a registrarse cambios relevantes en la manera en que se entiende el tema de exclusión social y pobreza.

PALABRAS CLAVE

IMAS, política social, pobreza, exclusión social, derecho social, indigencia

ABSTRACT

This article analyzes how the harm reduction strategy promoted in the National Policy of Castoff and Homeless Persons -the main action regarding the care of homeless

²⁷Sociólogo, profesor asociado de la Escuela de Sociología y el Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad de Costa Rica.

populations in Costa Rica- is embedded in a general context of anti-poverty policy design in which its beneficiary is seen more as a subject of duties than a subject of rights. The data used in this essay, are the result of the study of the design of social protection policies implemented by the Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) since the 1990s -moment where key changes related to the way in which the idea of social exclusion and poverty was understood.

KEYWORDS

IMAS, social policy, poverty, social exclusion, social rights, homeless

1. Introducción

Difícilmente podría encontrarse alguna política social que no proclame estar inspirada en el enfoque de derechos. Al menos, ese sería el caso costarricense. En diversos ámbitos como la educación o la salud pública, basta con leer las páginas introductorias de algunos de los diseños de sus programas para encontrar referencias explícitas sobre la importancia de su reconocimiento, igual que la imperiosa necesidad de categorizar a distintas personas y grupos sociales en términos de sujetos de derechos. Dejando de lado la pregunta de si en efecto este reconocimiento es de facto, o bien, únicamente formal, puede afirmarse que existe una cultura política que invoca diversos instrumentos normativos desarrollados a escala internacional y nacional, incluyendo por supuesto tanto derechos humanos como derechos de ciudadanía social.

Ahora bien, el llamado reconocer sujetos de derecho debe comprenderse a la luz de los contextos históricos y sociales en los cuales acontece. Más aún, debe ser analizado a la luz de la ciudadanía social entendida en términos de una institución social que, en el contexto de comunidades políticas contemporáneas supone el desarrollo de prácticas y relaciones basadas tanto en derechos como en deberes. En este sentido, los argumentos que en un pasado legitimaron un conjunto de derechos y deberes, no necesariamente sirven para validarlos tiempo después. Del mismo modo, lo que una vez fue visto como

derecho, puede convertirse en un privilegio; o bien, el beneficio que antes se daba a una persona, puede estar condicionada a un determinado deber o responsabilidad.

Uno de los últimos grupos poblaciones que ha tratado de ser reivindicado como sujeto de derechos, se encuentra compuesto por población en situación de calle (o, indigentes, como solía denominárseles). En el año 2015, se aprobó la Política Nacional de Atención Integral a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle (2016-2026), o PNSAC (MDH, 2016), marco de acción política que articula los principales programas sociales desarrollados en Costa Rica sobre esta materia. Su aparición, tuvo sus orígenes en el contexto de deterioro social experimentado en el cantón de San José desde las últimas tres décadas, innegable para quien conoce la zona ya sea por que vive, trabaja o transita por ella. En este escenario, la PNSAC, no sólo recupera esta experiencia siempre, sino que, además, surge con la intención de poder servir de marco de acción general para la atención de los problemas que tienen las personas en situación de calle de distantes regiones del país.

En el presente ensayo, se analiza cómo la constitución de este nuevo sujeto de derechos se ha llevado a cabo a la luz de cambios de sentido dados en el sector de protección social, especialmente, en el diseño del conjunto de programas de promoción y asistencia social coordinados desde el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se pasará revista al desarrollo de estos programas desde la pasada década de los años noventa, momento en el cual no sólo sucedieron importantes transformaciones en el desarrollo de políticas de combate a la pobreza y la exclusión social, hasta llegar a la propuesta de reducción de daños que es el eje central del modelo de atención propuesto en la PNSAC.

La principal tesis que se ha establecido en esta revisión y compendio de antecedentes históricos, indica que la centralidad conferida al tema de reducción de daños (y, por ende, el de riesgos) obedece a una reconfiguración general experimentada en el desarrollo de la idea de exclusión y la ciudadanía social. En las últimas décadas, el sector de protección social ha pasado de una concepción de la exclusión basada en la

marginación, a una, basada en la pobreza (entendida como un problema de orden económico). Paralelamente, en el escenario global de la formulación e implementación de políticas sociales, se ha hecho un tránsito del estatus universalista/selectivo, al focalizador, mediante el cual, las prestaciones sociales se han visto cada vez más como contraprestaciones (subrayándose así, que los sujetos de derechos son también sujetos de deberes). En este sentido, la PNSAC, enfatiza que las personas en situación de calle son en primera instancia, sujetos de deberes.

2. Breves consideraciones conceptuales: exclusión y ciudadanía social

La población en situación de calle se define como individuos que carecen de una residencia habitual, y “se movilizan y deambulan de territorio en territorio según las posibilidades de subsistencia que le genere el medio.” (PNSAC, 2017: 17). Desde un punto de vista sociológico son personas que viven en condición de exclusión social, situación que, siguiendo los estudios clásicos de Robert Castel sobre trabajadores asalariados, puede entenderse como un espacio social alejado “del centro de los valores dominantes, pero sin embargo ligada a ellos dado que lo marginal lleva el signo invertido de la norma que no cumple.” (Castel, 2012: 245). En este sentido, la caracterización que se haga de la exclusión debe ser relacional, tomando en cuenta siempre el tema de integración social.

Para el caso de poblaciones en situación de calle, la exclusión no sólo se expresa en una incapacidad de incorporarse a mercados laborales. También incluye otros espacios formales e informales de intercambios, entre los cuales destacaría en primera instancia el ámbito familiar, en el cual se desarrollan dinámicas de trabajo no remunerado, doméstico (como el preparar alimentos o velar por el bienestar físico del otro, por ejemplo) basadas en relaciones afectivas de conyugalidad, consanguinidad y fraternidad. Asimismo, su acceso a las dinámicas de redistribución de recursos coordinadas desde el Estado (mediante la prestación de bienes y servicios establecidas mediante políticas sociales) puede verse limitadas por factores tales como la falta de programas y proyectos diseñados en función de sus características y necesidades de esta población, y por consiguiente de

las situaciones de estigmatización que supone una barrera para la efectiva demanda de sus derechos sociales.

En su conjunto, se entenderá a la PNSAC y las acciones de las organizaciones estatales y de la sociedad civil que las secundan, como una estrategia de protección o seguridad social (Castel, 2003: 11) que ofrece a su población meta protección frente a ciertos riesgos que degradan su bienestar. En las siguientes secciones se hablará de *sector de protección social* en el sentido anteriormente citado. Asimismo, este sector y la serie de programas sociales que lo integran, pueden catalogarse como *fuentes políticas de la solidaridad*, capaces de trascender el mero acto de la caridad, al dar cabida a una reflexión mayor acerca del deber que tienen las comunidades políticas de establecer acciones en procura del reconocimiento de derechos (de ciudadanía social y humanos) a individuos y grupos sociales (Banting & Kymlicka, 2017).

El alcance que tienen las políticas sociales, que supone resolver la cuestión de qué nos debemos los unos a los otros en el contexto de una comunidad política, ha tenido sus variaciones, desde el establecimiento de acciones ambiciosas que tratarán de llegar a todos los sectores poblacionales, las acciones acotadas, en beneficio de unas pocas personas que así lo ameriten. Por ello, la definición de sujetos de deberes y derechos constituye el punto de partida en el diseño de una política, en tanto les posibilita a las personas definidas como tales acceder a un estatus ideal que facilita su integración a la comunidad política (incidiendo por ende en su capacidad de acceder a una vida digna). En términos formales, todo sujeto de derecho obedece a una construcción institucional identitaria, en donde ciertos rasgos individuales se asocian con determinadas categorías de grupos sociales.

Como se describió anteriormente, en el caso del PNSAC esta categorización incluiría personas mayores de edad, sin hogar o residencia habitual, que se movilizan y deambulan en función de los chances de subsistencia que brinden sus entornos, y que, también, se encuentran viviendo situaciones tales como abuso de sustancias psicoactivas,

trastornos mentales, o violencia. Adicionalmente, deben ser entendidos como grupos que experimentan desigualdades injustas. Lo anterior implica aclarar qué caracteriza a las desigualdades asociadas a la situación de calle, y cómo esto se vincula causalmente con el surgimiento de distintos tipos de riesgos y daños.

3. El desarrollo de la ciudadanía social en el sector de protección social

No podría entenderse a cabalidad los ideales subyacentes a la PNSAC, sin antes dar un repaso a modificaciones clave experimentadas en las políticas sociales a partir de la pasada década de los años ochenta en Latinoamérica. La afectación experimentada en todos los sectores de estas políticas socavó los soportes ideológicos e institucionales de la misma ciudadanía social, y para entenderla, es necesario tener en cuenta tres factores, a saber, el establecimiento de programas de ajuste estructural (que precedieron a la crisis de la deuda externa y marcaron el fin del estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones); el impulso de políticas económicas de cuño neoliberal; y los procesos de democratización que se extendieron en prácticamente la totalidad de países de la región (Kingstone, 2019).²⁸

Como ha sintetizado magistralmente McGuire (2016), ese contexto decretó el final no sólo de una época de continuo crecimiento económico, sino, además, el fin de una progresiva expansión del aseguramiento social (en riesgos asociados al envejecimiento, invalidez, enfermedad, y desempleo) y de una continua ampliación en la oferta de bienes y servicios en temas tales como atención primaria en salud, nutrición, escolarización, planificación familiar o acceso a agua potable y electricidad. Si bien es cierto estas medidas tuvieron un éxito y un alcance diferenciado en la región (con una puesta en práctica más bien estratificada (en tanto benefició en mayor medida a clases medias y

²⁸Entendido como un paradigma de política pública, el neoliberalismo puede definirse en términos de acciones dirigidas a incrementar el papel del mercado en la regulación de vida social, incluyendo, por ejemplo, la privatización de empresas públicas, la reducción de controles al movimiento de capitales, tratados de libre comercio dirigidos a desregular transacciones crediticias o mercados laborales, o el establecimiento de nuevos regímenes de protección intelectual (Franco y Sewell, 2013: 37).

sectores urbanos), los países que más lograron avanzar en su materialización desplegaron una ofensiva modernizadora donde la ciudadanía social tuvo como norte un estatus universalista.²⁹

Después de los años ochenta, un primer factor que socavaría a las políticas sociales lo anterior sería de orden financiero. La crisis económica que iniciaría en esos años traería como principal consecuencia la liberalización de mercados y una serie de privatizaciones que golpearían a sectores productivos que anteriormente se encontraban protegidos (en tanto el empleo asalariado, constituye una fuente de recursos necesaria para cualquier sistema de seguridad social). Además, las medidas de austeridad en las finanzas públicas dieron pie a la reconfiguración de la fuerza de trabajo estatal, incluyendo la reducción de sus trabajadores, tal como los recortes en el gasto o inversión social (McGuire, 2016: 205).

Por otra parte, el impulso dado al neoliberalismo se nutrió de élites político-económicas que, en asocio con organismos financieros internacionales, erigieron a la figura del mercado como la institución central del desarrollo. El objetivo de constituir un Estado garante de derechos sociales perdería legitimidad, y en su lugar, empezaría a pregonarse acerca de la necesidad de contar con Estados menos regulatorios y más orientados a velar por los intereses del sector privado y cooperar con la sociedad civil (Couffignal, 2015: 97; Domingues, 2009: 50). Esto es algo que simplemente no le sienta bien a un estatus universalista basado en una libertad igualitaria, y no en la mera búsqueda acotada de situaciones de equidad y libertad individual.³⁰

El debilitamiento de estos soportes facilitaría la legitimación del gerenciamiento público como antídoto a una maquinaria burocrática que se retrataba como obsoleta y anquilosada, y con este, métodos de gestión, evaluación y optimización de recursos establecidos en el ámbito de la administración y gerencia de negocios. Prácticas tales como la cooperación entre el Estado, empresas y corporaciones, la subcontratación y el

²⁹ Para valorar su institucionalización efectiva, véase Haggard y Kaufman (2008) y Martínez (2019).

³⁰ Asimismo, como recuerda Pérez Sainz (2016: 87), estas sociedades de mercado debían constituirse a la luz de regímenes políticos democráticos, por cual los derechos de ciudadanía política fueron los que recibieron mayor respaldo.

otorgamiento de subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de programas sociales, la descentralización, del mismo modo la incesante búsqueda de financiamiento internacional para el desarrollo local, se convirtieron en habituales (Barrientes, 2013; Couffignal, 2015: 75).

Más importante para el desarrollo histórico de las políticas sociales, esta serie de cambios también incluyeron el fortalecimiento inicial de programas sociales selectivos que venían operando con el fin de solventar necesidades de subsistencia de poblaciones en situación de exclusión social (subrayando, aquellas relativas al aspecto económico). A la postre, estos programas (concebidos como medidas complementarias al universalismo) fueron reconfigurados en términos de una propuesta general de focalización de la política social, cuyo principal objetivo era el combate a la pobreza. En tanto ofensiva modernizadora, el estatus focalizador se contrapuso al universalista, justificándose a partir de dos promesas centrales: alcanzar sectores poblacionales que en el pasado no habían sido beneficiados anteriormente (poblaciones pobres de zonas rurales o urbano-marginales); y servir como barrera de protección frente a los costos que, en materia de bienestar social, vendrían con el ajuste estructural en curso (Osorio, 2018: 13).³¹

De esa década a la fecha, siguiendo a McGuire (2016: 205-208), se han desarrollado cinco tipos de acciones de política focalizadas:

- Los Fondos de Emergencia Social de los años ochenta, como los desarrollados en Bolivia o Chile, destinados a ofrecer recursos financieros para el desarrollo local de infraestructura y servicios básicos (iniciativas que, además, estaban destinadas a la generación de empleo).
- Los proyectos de micro-financiamiento, mediante los cuales se otorgaban pequeños préstamos individuales a colectivos organizados en función de

³¹ A inicios de la década de 1980 se contabilizada alrededor de 40,5 por ciento de población viviendo en pobreza o pobreza extrema, cifra que a inicios de 1990 aumentaría al 48,3 por ciento (Osorio, 2016: 28).

determinadas actividades productivas, a bajas tasas de interés, y que debían ser administrados por mujeres.

- Las medidas de subvención ensayadas con anterioridad en algunos países de la región, tales como transferencias monetarias hogares en condición de pobreza, o bien, esquemas de aseguramiento (en salud o pensiones) destinadas también a esta población.
- Las transferencias condicionadas de dinero, difundidos en toda la región desde la década de los años noventa, cuyas familias pobres beneficiadas recibían un estipendio periódico a cambio de cumplir con ciertos requisitos, siendo el más común, el de mantener a sus integrantes menores de edad en el sistema escolar (primaria y secundaria).
- Y, por último, las políticas antipobreza, que aglutinaba a parte o la totalidad de las iniciativas mencionadas anteriormente, entre las cuales cabe mencionar a Chile Solidario, en Chile; PRONASOL en México; al igual que las políticas formuladas en Costa Rica desde los años noventa, de las cuales se hablará más adelante.

Estas iniciativas tuvieron una gran difusión en la región latinoamericana. Por ejemplo, exceptuando a Cuba, al año 2008 todos los países habían desarrollado algún proyecto de micro financiamiento. Se contaban alrededor de 635 iniciativas, a las cuales se tenían adscritas a 9,5 millones de personas prestatarias (Pedrozas y Navajas, 2010). De manera similar, al llegar al año 2010 todos los países latinoamericanos, excluyendo a Cuba, Haití y Venezuela, tenían en marcha algún programa de transferencias condicionadas (Osorio, 2016: 34).

En suma, la evolución que ha tenido el sector de protección social a partir de programas y políticas focalizadas trajo consigo el desarrollo de nuevas herramientas técnicas, si no, además, se configuró como un estatus alternativo al universal, mediante el cual la ciudadanía social se modelaría en función de un tipo de exclusión social pensada a partir de la idea de pobreza. Y justamente dicha idea, como será explicado en el siguiente

apartado, fue legitimada por parte de aquellos organismos internacionales encargados de echar a andar los programas de ajuste estructural.

4. La exclusión social como sinónimo de pobreza

La formulación e implementación de políticas focalizadas, como una herramienta necesaria para el combate a la pobreza. En países en los cuales donde hubo un poco o nulo desarrollo de programas de corte universal, la focalización fue más que bienvenida. Desde luego, los efectos positivos que en el corto plazo empezaron a experimentar sus poblaciones beneficiarias, les daría mayor legitimidad, aunque sus ambiciones llevaran a pensar la política social en clave de una acción filantrópica delimitada entre los contornos del mero asistencialismo dirigido a la solución de necesidades (buscando una efectividad inmediata) y la búsqueda por generar capacidades de empleabilidad en individuos categorizados como pobres (con un alcance de mediano y largo plazo).

En lugares donde el universalismo tenía mayor arraigo, la focalización trajo consigo estrategias operativas que fueron tomadas como modelo a seguir. Su puesta en marcha, generalmente bajo el auspicio de organismos financieros internacionales, transcurrió de la mano de instrumentos de medición y monitoreo que resultaban novedosos (Osorio, 2016: 15). Tuvo que trabajarse en el mejoramiento de las bases de datos de su población beneficiaria, al igual que en el desarrollo de evaluaciones sobre su impacto capaces de medir su impacto en relación con indicadores asociados a ingresos económicos, satisfacción de necesidades básicas, escolaridad y acceso a servicios primarios en salud (Johanssen, Tejerina y Glassman, 2009).

A parte del aspecto técnico, la focalización trajo consigo cambios relevantes, de carácter conceptual e ideológico. La exclusión social empezaría a tratarse en términos de un tipo de exclusión en específico, la de orden económico. Por ello en los diseños de política exclusión y pobreza, pasarían a ser sinónimos.³² Dentro de este esquema, la

³² Antes de la década de los ochenta, y esto es algo sobre lo cual se hablará en el siguiente apartado, la exclusión social era entendida en términos de marginación, y no tanto de pobreza. Como

pobreza es el resultado de una deficiente integración individual al mercado laboral (en otras palabras, no hay problema con estos mercados, sino con las personas que no son capaces de aprovechar las oportunidades que brinda). Con ello, la exclusión no se entiende como el producto de fallos en el sistema económico y las desigualdades estructurales que genera (argumento atractivo para quienes pregonan la idoneidad del mercado como institución rectora del orden social).

Este enfoque de la pobreza, siguiendo a autores como exponen Pérez-Sainz (2012) y Barba (2009), no analiza dicho fenómeno en términos relacionales. En su lugar, se parte de un nivel generalizado de abstracción, deducido a partir de criterios técnicos basados en el enfoque de línea de pobreza (auspiciado por el Banco Mundial desde los años ochenta), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual ha sido combinada con otro tipo de mediciones relativas a las necesidades básicas de cualquier ser humano según el curso de vida. Este análisis se desvincula así del examen del desarrollo social y sus mecanismos, para convertirse en una cuestión meramente metodológica centrada en la ubicación y conteo de agregados de individuos categorizados como pobres.³³

El segundo cambio relevante que trajo la focalización, como recuerda Domingues (2009: 51), se enmarca en un movimiento pendular elemental: mientras que anteriormente se legitimaba el que el Estado asumiera la responsabilidad (total o parcial) en la provisión de recursos que generen dinámicas colectivas de integración, con el neoliberalismo dicha responsabilidad se traslada de vuelta al individuo (y, cabría añadir, a los recursos que pueda obtener ya sea en el espacio del mercado, la familia o en la sociedad civil). Ejemplo de lo anterior, se tendría en las medidas de privatización o relativa mercantilización promovidas en los regímenes de pensiones latinoamericanos (Mesa-

recuerda Pérez-Sainz (2012: 23), la marginación se veía como una situación transitoria de rezago (en términos económicos, sociales y culturales), común en todo grupo social que pasa de ser una sociedad tradicional a moderna desde una concepción desarrollista. Sobre este tema, véase también Güendel y Castro (2005); Kingstone (2009); Peet y Hardwick (2015) y Tokman y ODonell, (1999).

³³ Véase también, Banerjee y Duflo (2019).

Lago, 2008), o en un caso extremo, el experimento privatizador del agua sucedido en Bolivia en 1999.

En el sector de protección, ese traslado de responsabilidades viene sancionada en el propósito central que inspiraron el surgimiento de estas políticas, a saber, aumentar el capital humano de las personas, y con ello, sus posibilidades individuales de empleabilidad, movilidad social ascendente e integración (Coufiggnal, 2016: 77). En este sentido, por ejemplo, la inversión en educación para el caso de niñas y niños pobres se justifica como un medio que le permitirá a las futuras generaciones capitalizar su autonomía mediante una exitosa inserción en mercados laborales, y, de paso, convertirse en consumidores eficientes.³⁴

Asimismo, el traslado de responsabilidades se expresa con mayor claridad en el establecimiento de condicionamientos a la prestación social. Con ello, se enfatiza no tanto en el tema de derechos, sino en el de los deberes, la otra cara de la moneda de la ciudadanía (cara, que, dicho sea de paso, tiende a subrayarse en los derechos de tipo civil o político). En concordancia con lo anterior, la búsqueda de empleabilidad y mejoramiento de capital humano se constituye en una labor a la cual deben abocarse los hogares y sus integrantes más jóvenes. Este derecho monetizado, requiere a cambio, una labora constante de escolarización que si bien es cierto en principio es loable, obvia por completo que el chace de alcanzar el éxito escolar se encuentra también supeditado a otras presiones económicas.

5. De la marginación y pobreza: la exclusión social como problema de política en el IMAS

El IMAS ha sido clave en la evolución de la ciudadanía social costarricense desde su fundación. Organización del Estado, insigne dentro del sector de protección social, sus

³⁴ Como bien señala Pérez-Sainz (2016: 88) el énfasis puesto en la empleabilidad individual ha desvirtuado a la idea de empleo, en tanto no se busca protegerlo mediante derechos, sino poner a los individuos a trabajar a efectos de que satisfagan sus necesidades y se vuelvan consumidores más eficientes.

acciones forman parte estratégica de corte selectiva desarrolladas a la luz del estatus universalista característico de las políticas sociales anteriores al orden neoliberal. Surge durante la administración de Figueres Ferrer (1970-1974), en 1971, como parte de una cruzada nacional denominada *Guerra a la Miseria*. Desde este punto de vista, la exclusión social fue entendida en términos de “marginación económica” derivada de una estructura de rentas desigual, propia de la fase de desarrollo por la cual transitaba el país. Los programas sociales, en consecuencia, debían ayudar a las personas de bajos ingresos y mejorar las habilidades productivas de las poblaciones que migraban a los centros urbanos en búsqueda de nuevas fuentes de empleo, y las que se habían quedado en zonas rurales dedicadas al trabajo agrícola (López-Ruiz, 2005: 112).

En la administración de Oduber (1974-1978), la metáfora bélica sería reemplazada. La centralidad otorgada al término miseria, al menos en normativas legales, cedería lugar al de pobreza extrema (Solís, 2012: 179). Surge entonces un nuevo leitmotiv de “Cierre de la brecha social”, el cual corresponde a un contexto económico en donde se empezaba a reportar una caída en los salarios reales (antesala de la fuerte crisis económica que se encontraba próxima a ocurrir). Precisamente, en 1974 empieza a operar una segunda entidad de gran relevancia en el sector de protección social, el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), con miras a contrarrestar la “desigualdad social objetiva” experimentada por ciertos “grupos rezagados” (trabajadores mal pagados). Sus transferencias económicas tendrían como principal objetivo, financiar programas en materia de servicios básicos, educación y salud (López-Ruiz, 2005: 113).

Tanto el IMAS como el FODESAF, retomaron el problema de las personas en situación de calle (o, como se les llamaba en ese momento, indigentes). Por ejemplo, en el caso del IMAS, el propósito de sus políticas comprendía el “atenuar, disminuir o eliminar, las causas generadoras de la indigencia y sus efectos”, de la misma manera “preparar a los sectores indigentes de forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado”. De manera similar, en el caso de FODESAF se incluyó

un objetivo dedicado a brindar “atención a los ancianos indigentes” (Romero, 1983: 138-139).

Durante la década de 1980, la visibilidad que tuvo el tema de indigencia se perdería, al quedar esta población subsumida dentro de la problemática referidas a las poblaciones en pobreza extrema (Barahona y Montero, 2003; Güendel y Castro, 2005; Romero, 1983). En este sentido, apunta Solís:

“De hecho, históricamente se ha constatado en el IMAS que, en la aplicación de los criterios de selección de las familias, consciente o inconscientemente, se ha tendido a privilegiar en algunos momentos la ayuda a los pobres menos pobres. Ello parece mostrar que es más fácil atender al menos pobre; lo que podría explicar por qué el IMAS no siempre se ha ocupado de manera sistemática y directa de los indigentes y de los menesterosos” (Solís, 2012: 179).

Esta tendencia histórica no sólo resulta patente en las agendas de política social, sino, además, en la capacidad de obtención de recursos institucionales y de financiamiento para la puesta en marcha de estrategias de atención dirigidas a las personas en situación de calle (Solís, 2012: 180). Asimismo, es necesario recordar que desde la década de los años ochenta, las distintas administraciones de gobierno ubicarían al sector social dentro de consejos sociales, usualmente liderados por la Segunda Vicepresidencia de la República, consejos que, dicho sea de paso, se subordinan a los consejos económicos (instancias que en realidad serían las principales protagonistas dentro del poder ejecutivo, y el desarrollo de políticas públicas en términos generales).

En cuanto a la definición de pobreza, como fue mencionado en el apartado cuarto, privó (y aun lo sigue haciendo) una visión economicista sustentada en la privación de recursos (establecida por medio de líneas de pobreza y la inclusión de ciertas necesidades básicas). A ella, como se explica en López-Ruiz (2006), se sumaron algunas temáticas extra: una dimensión cultural y psicológica, mediante la cual se establece una

antropología del pobre, que presenta a la condición de pobreza como un destino casi que ineludible al cual estaría condenado cierto sector poblacional.

Siguiendo las descripciones hechas por Juan Diego Trejos, uno de los principales analistas en esta materia, en las agendas de política la pobreza aparece problematizada en función de la idea de ciclo de vida. De esta manera, se identifican dos grupos etarios en los extremos de este ciclo (infancia y vejez) como los momentos de mayor vulnerabilidad. Desde la llamada primera infancia hasta los 6 años, el tema de desnutrición es clave, aunado a la poca presencia de la población pobre en centros infantiles de asistencia y de educación preescolar, que también, les daría acceso a beneficios en materia de alimentación y salud (Trejos, 2012: 592,594). Entre los 6 y 12 años, la escolarización es casi total en poblaciones viviendo en pobreza extrema y no extrema; mientras que, en la población entre 13 y 18 años, surgen problemas de deserción y rezago escolar. De hecho, sólo alrededor de un 12 por ciento de personas en pobreza extrema logran graduarse, aumentando esa cifra a 18 por ciento en el caso de pobreza no extrema (Trejos, 2012: 596).

En la población que alcanza la mayoría de edad, el empleo se torna en la mayor preocupación. Citando a Trejos, esta población no ha “logrado acumular el suficiente capital humano, de modo que, si bien la participación laboral es mayor, predomina una gran inestabilidad laboral” signada ya sea por el desempleo, la participación en trabajos precarios y mal remunerados, razón que justifica la creación de “programas de capacitación, acorde con las demandas del mercado de trabajo” (Trejos, 2012: 597). Para la población adulta mayor de 65 años, la preocupación central se relacionaba con el retiro definitivo de los mercados de trabajo, y el no tener acceso ni ahorros ni una pensión que garantice un adecuado sustento de sus necesidades básicas (situación que se agrava dada su pertenencia a hogares pobres, o el encontrarse en condición de abandono).

Dentro de esta concepción de la pobreza, el IMAS ha venido desarrollando iniciativas de política sociales que se corresponden con las descritas en el apartado anterior (con excepción de los fondos de emergencia que, al menos en el caso

costarricense, tendría en el FODESAF un antecedente). Sin entrar en detalle, las problemáticas abordadas incluyen el hábitat; el acceso a ingresos económicos y bienes básicos de subsistencia; el cuidado de personas menores de edad; el combate a la discriminación basada en el género; la creación de espacios comunitarios públicos para el logro del bienestar; entre otras. Asimismo, desde la década de los noventa, los programas sociales creados en relación con dichas problemáticas han sido incluidos dentro de políticas nacionales dirigidas a población pobre (Barahona y Montero, 2005; Ortiz, 2008; Sancho, 2008; Cover, 2015).

6. De la indigencia a la persona en situación de calle

El surgimiento de programas sociales dirigidos a la persona en situación de calle ha seguido un lento trayecto. Constituye lo que podría considerarse una última variación en las acciones formuladas desde el sector de protección social en Costa Rica, por lo cual recupera como parte de sus supuestos, un estatus focalizado sobre la ciudadanía social, igual que su respectivo entendimiento acerca de la exclusión social y el traslado de responsabilidades hacia los individuos. Sin embargo, dado que parte de la población en calle utiliza sustancias psicoactivas, se ha introducido un elemento adicional, a saber, la reducción de daños (tema que será tratado con mayor detalle en el siguiente apartado).

El interés por el tema de calle, con sus altibajos tal cual fue explicado anteriormente, ha estado presente en las agendas de política de instituciones como el IMAS. Por ejemplo, en su Plan Estratégico Institucional 2017-2020, como parte de las acciones a desarrollar en materia de pobreza extrema se cuenta el “atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos” (IMAS, 2017a: 9). En otras políticas, como el Plan Operativo Institucional 2016 y el Plan Operativo Institucional 2017, la “indigencia” aparece comprendida dentro de un grupo de problemas que incluyen también a “poblaciones indígenas y en abandono” (IMAS, 2015: 84; IMAS, 2016: 67).

En los últimos años, la utilización del término y la categorización de indigente ha ido cediendo en favor del de condición o situación de calle. Ello puede constatarse en el

Plan Operativo Institucional 2018 y el Plan Operativo Gerencial 2019, en donde la pobreza extrema incluye categorías poblacionales tales como personas con “discapacidad”, con “adicciones a sustancias psicoactivas”, en “situaciones de violencia”, “población refugiada o solicitante de asilo”, de igual manera “personas en condición de calle o abandono” (IMAS, 2017b: 89; IMAS, 2018: 7). Este cambio semántico, es relevante por cuanto refleja la influencia que está teniendo la formulación de la Política Nacional de Atención Integral a las Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle (2016-2026), o PNSAC, como norte de las acciones de política social en materia de atención a esta población.

Su aparición, tuvo sus orígenes en el contexto de deterioro social experimentado en el cantón de San José desde las últimas tres décadas, innegable para quien conoce la zona ya sea por que vive, trabaja o transita por ella. Lugares tradicionalmente asociados a la criminalidad y la violencia, como lo son la zona roja o el Mercado Borbón, dejaron de ser las moradas exclusivas de las y los indigentes (como se les categorizaba en esa época). Su presencia empezó a extenderse al resto del centro capitalino, generando preocupación en los lugareños.

Como suele pasar en los procesos institucionales en los cuales tienen lugar las políticas sociales, no fue la preocupación expresa por las necesidades de esta población la que motivó el inicio de estas acciones. Según el recuento de la periodista Giannina Segnini (1998), para una Municipalidad como la de San José, ocupada sobre todo en destinar “su presupuesto a embellecer y dar mantenimiento a las calles, los parques y las aceras” las y los indigentes sólo podrían pasar por fantasmas que afeaban y generaban miedo en el espacio público. Asimismo, dicho espacio, también se vería cada vez como un entorno conflictivo ligado a viejas cantinas, licoreras, burdeles y night clubs, del mismo modo la creciente proliferación de bunkers para el consumo de drogas y las nacientes cuarterías.

Ante el incremento de la población en situación de calle, las asociaciones de empresarios empiezan a denunciar y demandar intervenciones estatales para resguardar sus actividades económicas particulares, y la funcionalidad de San José en tanto mercado

comercial y laboral. De tal modo, a finales de 1998, y a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, se crea una Comisión Interinstitucional de Rescate de la Zona Noroeste Metropolitana en la Municipalidad de San José, en donde se formaron distintas subcomisiones para atender problemas relacionados a la seguridad pública, el entorno urbano y el desarrollo social (Municipalidad de San José: 2003).

Al año siguiente, y como parte de estas iniciativas, fue instituida la Comisión Mixta de Atención de la indigencia en el Cantón de San José (COMAI), coordinada desde esta Municipalidad (la cual a la fecha continúa siendo uno de los dos actores centrales en el desarrollo de este tipo de acciones de política). Grosso modo, la COMAI inició como:

“[...] un equipo de trabajo interdisciplinario con la representación y participación de instituciones gubernamentales y de asociaciones u organizaciones no gubernamentales que de manera conjunta y desde una perspectiva integral, buscan hacer frente a la problemática multidimensional de las personas en situación de indigencia con o sin problemas de fármaco dependencia que deambulan y viven/sobreviven en las calles del cantón central de San José.” Echeverría (2005: 7).

Entre las primeras acciones que se llevaron a la práctica, se cuenta la realización de un censo de cuarterías (del cual participaron alrededor de 300 personas) y sondeos para rastrear los niveles de consumo de sustancias psicoactivas y otros comportamientos de riesgo que presentaba la población en calle. Durante esta misma época, el Ministerio de Salud otorgó los primeros permisos para el funcionamiento de comedores, al igual que espacios adaptados para el aseo personal (básicamente baño y cambio de ropa), al tiempo que el Tribunal Supremo de Elecciones brindó facilidades para que esta población obtuviera su cédula de identidad, en aquellos casos que fuera requerido.³⁵

³⁵ Hoy en día, la prestación de servicios a la persona en situación de calle que ofrece la Municipalidad de San José se realiza por medio de su centro dormitorio (el cual atiende alrededor de 100 personas diariamente). A parte del funcionamiento de dicho centro, la COMAI también ha

En un inicio, el trabajo que empezó a coordinarse y promocionarse desde la COMAI, tuvo en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) su principal aliado. A diferencia de otras organizaciones del Estado, esta se ha caracterizado por asumir compromisos institucionales de mediano y largo plazo con respecto a la población en situación de calle, financiando y monitoreando la labor de diversas Organizaciones de Bienestar Social (OBS).

Tiempo después, en el año 2015, estos esfuerzos iniciales lograron consolidarse bajo la forma de la PNSAC. Gracias al espaldarazo recibido durante la administración de Solís Rivera (2014-2018) por parte del Ministerio de Desarrollo Humano e inclusión Social y la Segunda Vicepresidencia de la República, empezó a idearse una estrategia nacional que en su versión final tuvo tres objetivos centrales, prevención, fortalecimiento institucional y reconocimiento de derechos sociales. Los mismos se transcriben a continuación (MDH: 2016: 19):

1. Contribuir con la protección y prevención de personas en situación de abandono identificándolas y refiriéndolas de acuerdo con sus necesidades, intereses y especificidades socioculturales mediante un sistema de alerta nacional.
2. Fortalecer la atención e inclusión efectiva de personas en situación de abandono mediante la corresponsabilidad social entre las instituciones, organizaciones de sociedad civil, gobiernos locales y empresa privada.
3. Restituir el acceso a los derechos y oportunidades de las personas en situación de abandono, por medio de acciones estratégicas de desarrollo humano, inclusión social y salud integral.

Como puede notarse, los dos primeros tienen una función más operativa, dirigida a mejorar la planificación de acciones estratégicas entre distintas instituciones de gobierno (y otros actores provenientes de la sociedad civil), al igual que fomentar el desarrollo de

asumido un papel de colaboración en materia diseño y promoción de instrumentos normativos y de planificación surgidas por distintas organizaciones de la sociedad civil.

esta política a escala regional y local (MDH, 2016: 35-36).³⁶ El tercer objetivo articula los anteriores, legitimando al enfoque de derechos como el encuadre general que debería tener la lógica de prestación de servicios del PNSAC. Por ello, introduce en el campo de las políticas sociales desarrolladas desde el IMAS el debate sobre la manera en que la persona en situación de calle debe pensarse en términos de un sujeto de derechos y, por ende, el estatus que podría favorecer su protección en relación con las dinámicas de marginalidad que experimentan.

La puesta en práctica de estas directrices generales se apoya en la labor cotidiana de 21 OBS. Las mismas se agrupan en distintos tipos de “dispositivos” correspondientes a estrategias diferenciadas de reducción de daños (IMAS, 2019):

1. Carpa: son espacios móviles, en donde se brinda de manera temporal bienes básicos tales como alimentación, baño, o cambio de ropa (el tipo de bien, depende de las posibilidades de la OBS a cargo).
2. Centros de escucha: son espacios fijos, que operan un promedio de 4 a 6 horas en horario diurno. Como su nombre lo indica, su finalidad primera es la de brindar escucha inmediata a la persona en situación de calle (en algunos casos por profesionales en psicología), aunque también se ofrecen servicios tales como alimentación, baño o aseo personal.
3. Albergue: son espacios residenciales que permiten a la población beneficiaria permanecer en ellas por tiempo indefinido. Se cubren necesidades básicas tales como alimentación, además de ofrecer atención psicológica, talleres educativos, artísticos, u ocupacionales.
4. Centros dormitorios: son espacios donde se permite a la persona en situación de calle pernoctar (aunque, se ha estado barajando la posibilidad de crear un dispositivo diurno). En los centros, la población usualmente rota noche a noche (aunque se dan casos de individuos que logran obtener estancias prolongadas),

³⁶ Las instituciones de gobierno involucradas en esta iniciativa serían las siguientes: IMAS, IAFA, ICD, CONAPAM, CONAPDIS, MS, PANI, y gobiernos locales.

teniendo acceso a otros beneficios como alimentación, aseo personal y servicio sanitario. Además, el personal que labora en ellos realiza labores de captación, valoración de necesidades básicas, consejería y de referencia a otras instituciones del Estado (como, por ejemplo, salud pública).

En su conjunto, esta serie de dispositivos resumen las principales acciones coordinadas por el Estado (en asocio con organizaciones de la sociedad civil) en el marco de implementación del PNSAC. En total, según las estimaciones presentadas en el apartado anterior, poco menos de cuatro mil personas se están haciendo uso de alguno de estos cinco tipos de dispositivos. Según estimaciones del Sistema de Información Población Objetivo (SIPO) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), su perfil puede resumirse de la siguiente manera.³⁷ En total, se estaría hablando de 3684 individuos, aproximadamente, de los cuales un 75 por ciento se cataloga en situación de pobreza extrema, un 16 por ciento como pobres y un 9 por ciento, no pobres. La mayor parte de estas personas son desempleadas, 60 por ciento. Asimismo, sólo un 26 por ciento tenía algún tipo de empleo ocasional o estacional, y sólo un 10 por ciento tenía empleo permanente. Por otra parte, un 3,5 por ciento era pensionada o pensionado, y un 0,5 por ciento eran estudiantes. Las condiciones de extrema pobreza y desempleo que experimentan la población en calle, unidas a las dinámicas de estigmatización que soportan en su cotidianidad, se traduce también en limitaciones formales para acceder a los esquemas públicos de seguridad social (IMAS, 2019).

En su mayoría, se identifican como hombres (88 por ciento), y en menor grado, como mujeres (11 por ciento) y personas intersexo (1 por ciento); mientras que su estado civil, se distribuye de la siguiente manera: en estatus de soltería un 68 por ciento, divorciado o separado un 20 por ciento, casado o unión de hecho un 10 por ciento, y el resto con estatus de viudez o desconocido. En cuanto a su estatus de ciudadanía, el 79 por

³⁷ Desde luego, esta sería una estimación aproximada, dado que se basa en los registros que efectúan las diversas organizaciones de bienestar social (OBS), mediante las cuales el IMAS lleva a la práctica su trabajo (tema del cual se hablará en el siguiente apartado).

ciento son nacionales, un 11 por ciento extranjeros, 4 por ciento refugiados, mientras que el resto se repartía entre residentes permanentes y temporales. Asimismo, la mayoría proviene de San José (61 por ciento), seguido por Limón (10 por ciento), Alajuela (9 por ciento), Cartago (6 por ciento), Heredia (6 por ciento), Puntarenas (5 por ciento), y Guanacaste (3 por ciento) (IMAS, 2019).

Por último, y no por ello menos importante, una gran cantidad de personas en situación de calle presenta adicciones a sustancias psicoactivas y otros problemas psicosociales. Al menos la mitad de esta población experimenta adicciones al alcohol o u otras drogas ilegales, mientras que el resto ha sufrido situaciones de abandono familiar, o violencia psicológica, física o sexual. Las discapacidades, por otra parte, no se contaban como una problemática para gran parte de esta población. Un 80 por ciento, no presentaba ninguna de ellas. Las discapacidades físicas motoras, se presentaban en un 12 por ciento, mientras que las psicosociales en un 3 por ciento (el resto, se agrupó en discapacidades visuales, auditivas y cognitivas) (IMAS, 2019).

Ahora bien, como se afirmó inicialmente, la particularidad de este tipo de política social radica en la legitimación que se hace del modelo de reducción de daños, y, en consecuencia, en una ciudadanía social que gravita en torno al mismo. Como se explicará de seguido, la reducción de daños se piensa como un punto de partida idóneo para la atención de la población en calle, puesto que gran parte de ella consume habitualmente algún tipo de sustancia psicoactiva.

7. La apuesta por la reducción de daños

La categorización que actualmente se hace de la persona en situación de calle, se ha ido configurando en virtud del llamado modelo de reducción de daños. Si bien es cierto en el contexto costarricense esta estrategia resulta novedosa, a escala internacional la misma ha sido ensayada formalmente, desde la pasada década de los años noventa en países norteamericanos como Canadá o EUA, al igual que en algunas regiones de Europa como Holanda o el Reino Unido. Su nombre formal ganó popularidad a partir de la

Primera Conferencia Internacional sobre Reducción de Daños Asociados a las Drogas sostenida en la ciudad de Liverpool en 1990, y en su momento, la reducción de daños vino a constituirse como una tercera vía en medio de políticas en salud pública que se debatían entre la prohibición y la legalización del uso de sustancias psicoactivas (discusión de difícil resolución, incluso en nuestros días).

Desde luego, y como es común en el campo de la salud pública, la amenaza de una epidemia y la urgencia de establecer medidas preventivas y de contención del contagio permitieron avanzar en esta otra dirección (Alaszewski y Brown, 2012). Durante la década de los 80, la aparición de casos de SIDA y la propagación del virus del VIH en países con alto desarrollo económico, hicieron necesaria la búsqueda de estrategias que permitieran controlar el consumo de drogas que requerían el uso de jeringas y agujas (dada la costumbre que tenían algunas personas de compartirlas entre sí), mediante el suministro público de las mismas (e incluso, el facilitar lugares para inyectarse), de la misma manera que la puesta en marcha de procesos de desintoxicación basada en tratamientos de sustitución, como la metadona y buprenorfina.

En Latinoamérica, la propuesta de reducción de daños para el desarrollo de políticas sociales ha sido impulsada por medio de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos, en cuyos informes se subraya la necesidad de implementar estrategias basadas en el mismo, tal y como consta en las recomendaciones de política pública expuestas en OEA (2010) y en su informe regional que resume datos comparados sobre uso de drogas en la primera década del milenio (OEA, 2011). Sin embargo, a diferencia de los países citados en el párrafo anterior, no se recomienda la formulación de programas basados en la entrega de jeringas y agujas estériles, en tanto se considera que en nuestra región es reducido el número de

personas que consumen drogas ilícitas vía intravenosa (en relación con la prevalencia del alcoholismo, la cocaína o mariguana).³⁸

En Costa Rica, el tema de reducción de daños aparece formalmente por primera vez, en el campo de la salud pública, específicamente, en el *Plan de Acción de la Política del Sector Salud para el Tratamiento de la Persona con Problemas Derivados del Consumo de Alcohol, Tabaco y Otras Drogas en Costa Rica* del año 2012 desarrollado por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA, 2012). En ese documento se habla acerca de la necesidad de establecer una Red Nacional de Reducción de Daños, que iniciaría operaciones en el 2015, y estaría integrada por el IAFA, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el IMAS, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID) y la Comisión Mixta de Ayuda al Indigente (COMAI). En el seno de esa agrupación, tomó forma el *Modelo de Reducción de Daños para el abordaje del fenómeno de drogas en Costa Rica* del año 2017 (ICD, 2017), el cual constituye el principal referente sobre este tema en materia de política pública.

Lo relevante de este modelo, orientado al consumo de sustancias psicoactivas, es que las personas en situación de calle aparecen como una población meta sobre la cual ese modelo debía incidir, y sobre la cual existía una experiencia previa por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que podría servir de base para modelar una estrategia de reducción de daños (IAFA, 2017: 73). Según el *Modelo de Reducción de Daños para el Abordaje del Fenómeno de Drogas en Costa Rica*, establecido en el 2017, la reducción de daños comprende:

“[...] políticas, programas y prácticas que tienen como objetivo principal reducir las consecuencias adversas sobre la salud, social y económicas del uso de

³⁸ Desde luego, como se acepta en el mismo informe, este tipo de estimaciones debe tomarse con pinzas en tanto en Latinoamérica no existe una adecuada cultura de recolección y sistematización de datos sobre este tema (OEA, 2011: 64).

sustancias psicoactivas legales o ilegales sin necesariamente reducir el consumo. La reducción de daños beneficia a las personas que usan drogas, a sus familias y a su comunidad.” (IAFA, 2017: 28).

Justamente, esta experiencia previa es la que fue resumida en el apartado anterior, que consta en la PNSAC del año 2016 (MDH, 2016). En ese documento, se encontrarán los mismos dispositivos, es decir, carpas, centros de escucha, albergues, y centros dormitorios. En el caso de este modelo, replicando también lo expuesto en la PNSAC, se expresa que la prestación de servicios se vendría a oponer al enfoque caritativo difundido por gran parte de organizaciones de la sociedad civil (muchas de ellas, asociaciones religiosas), mientras que la reducción de daños constituiría una alternativa a las estrategias de abstinencia y rehabilitación que había venido promoviendo el IAFA décadas atrás.

8. Conclusión

El breve recorrido histórico hecho en las páginas anteriores permite alcanzar una visión global sobre algunos puntos clave en el desarrollo de las políticas sociales del sector de protección social (centrando la atención en el IMAS), a efectos de poder enmarcar el surgimiento del PNSAC. A partir de lo anterior, se ha visto como las preocupaciones acerca de las personas en situación de calle, en realidad no son nuevas, sino que han aparecido desde el mismo momento fundacional del IMAS, aunque bajo el nombre de indigencia (en realidad, no es sino desde hace unos pocos años que las organizaciones estatales han optado por referirse a situación de calle, o bien, callejización o sinhogarismo).

Desde luego, su inclusión en las agendas de política ha ido de la mano del mismo desarrollo de la ciudadanía social, en tanto una institución vinculada a la gestión que se hace en las comunidades políticas de la ciudadanía social. Inicialmente, la ciudadanía se constituye en función de ideales universalistas, afincadas en el desarrollo de políticas de gran alcance poblacional, que eran secundadas, por políticas selectivas. Luego de los

años ochenta, y, sobre todo, desde los noventa, el estatus universalista ha cedido terreno en relación con el focalizador en donde los sujetos de derechos aparecen cada vez como sujetos de deberes. De esto, habla la tendencia creciente de establecer contraprestaciones a los beneficios ofrecidos a las poblaciones, algo que empezara con los programas de transferencias condicionadas, pero que también se ha extendido al resto de programas sociales al cuestionarse continuamente acerca de las responsabilidades que ellas tienen, o deberían tener.

Asimismo, estos cambios también deben ser comprendidos en relación con la manera en que se ha ido definiendo el tema de exclusión social. De la concepción de marginación, que acompañó en su momento las tesis desarrollistas sobre el devenir de los Estados nacionales, se ha pasado a una concepción de pobreza, más característica de las actuales tendencias neoliberales que caracterizan a las políticas públicas. En este sentido, las personas en situación de calle tienden a ser vistas como un caso particular, dentro de un fenómeno más global de pobreza extrema. Dentro de esta perspectiva, es necesario recordar que aún en la actualidad resulta hegemónica la perspectiva del bienestar económico, que establece la posesión de cierto nivel de ingreso y consumo como parámetro central (a la cual se suman una serie de privaciones relativas a necesidades básicas insatisfechas), y, a parte, representaciones de esta población que recae en concepciones relativas al ciclo de la pobreza, al igual que una concepción antropológica del pobre referida a una cultura específica de la pobreza.

Por último, dadas los rasgos a partir de los cuales se categoriza a la población en situación de calle, entre los cuales destaca el uso de sustancias psicoactivas, se ha optado por seguir un modelo de intervención social basado en la reducción de daños. El mismo ha sido planteado como una propuesta alternativa al modelo de desintoxicación planteadas desde las organizaciones estatales, por un lado, y las estrategias de restauración propias de las organizaciones religiosas, por otro lado. En este sentido, la reducción de daños constituye una tercera vía que se vincula con el tema de riesgo, y que, además, supone una variante interesante de analizar dentro de las tendencias focalizadores acerca del

desarrollo de la ciudadanía social que han venido formulándose desde las últimas tres décadas.

9. Referencias bibliográficas

Alaszewski, A., & Brown, P. (2012). *Making Health Policy. A Critical Introduction*.

Cambridge: Polity.

Banerjee, A., & Duflo, E. (2019). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Barcelona: Taurus.

Banting, K., & Kymlicka, W. (2017). Introduction: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies. In K. Banting & W. Kymlicka (Eds.), *The Strains of Commitment. The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*. Cambridge: Oxford University Press.

Barahona, M., Güendel, L., & Castro, C. (2005). *Política social y reforma social "a la tica."*

Ginebra: UNRISD.

Barahona, M., & Montero, S. (2003). *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad, Financiamiento, Políticas, Programas*. Santiago: CEPAL.

Barba, C., Ordoñez, G., & Valencia, E. (2009). Introducción. En C. Barba, G. Ordoñez, & E. Valencia (Eds.), *Más Allá de la Pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América*. Guadalajara: El Colegio de la Frontera Norte; Universidad de Guadalajara.

Barrientos, A. (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. New York: Cambridge University Press.

Castel, R. (2009). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. CDMX: Siglo XXI.

Couffignal, G. (2015). *La nueva América Latina. Laboratorio Político de Occidente*.

Santiago: LOM Ediciones.

Domingues, J. M. (2009). *La modernidad contemporánea en América Latina*. Buenos Aires:

Siglo XXI.

- Echeverría, M. (2005). *La indigencia en San José*. San José: Consejo Social de la Municipalidad de San José.
- Evans, P., & Sewell, W. (2013). Neoliberalism. Policy Regimes, International Regimes, and Social Effects. In P. A. Hall & M. Lamont (Eds.), *Social Resilience in the Neoliberal Era* (pp. 35–68). New York: Cambridge.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- ICD. (2015). *Modelo de reducción de daños para el abordaje del fenómeno de drogas en Costa Rica*. San José: Instituto Costarricense sobre Drogas.
- IMAS. (2012). *Instituto Mixto de Ayuda Social: 40 años de historia*. San José: IMAS.
- IMAS. (2015). *Plan Operativo Institucional 2016*. San José: IMAS.
- IMAS. (2016). *Plan Operativo Institucional 2017*. San José: IMAS.
- IMAS. (2017a). *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*. San José: IMAS.
- IMAS. (2017b). *Plan Operativo Institucional 2018*. San José: IMAS.
- IMAS. (2018). *Plan Operativo Gerencial 2019*. San José: IMAS.
- IMAS. (2019). *Sistema de Información Población Objetivo*. San José: IMAS.
- Johannsen, J., Tejerina, L., & Glassman, A. (2009). *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Ruiz, M. (2005). *El discurso de política social del IMAS en el régimen de bienestar social costarricense (1994-2002)*. Universidad de Costa Rica.

- López-Ruiz, M. (2006). "Políticas de Interpretación, Validación y Legitimación de la Atención a la Pobreza en el Régimen de Bienestar Social Costarricense: sobre el Discurso del IMAS (1994-2002)." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VI (1): 175-207.
- Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial UCR.
- McGuire, J. (2016). Social Policies in Latin America. Causes, Characteristics and Consequences. En *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 200–223). New York: Routledge.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press- PAHO.
- OEA. (2010). *Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas*. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.
- OEA. (2011). *Informe sobre el Consumo de las Drogas en Las Américas, 2011*. (O. de E. Americanos, Ed.), *Cicad/Oea*. Washington, DC. Retrieved from http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/internacionales/Informe_sobre_el_consumo_de_drogas_en_las_Américas_2019.pdfhttp://www.cicad.oas.org/oid/Informe_sobre_el_consumo_de_drogas_en_las_Américas_2019.pdf<http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/Us>
- Ortiz, E. H. (2008). La Pobreza como Política Pública: una Reflexión desde La Ciencia Política, *Ciencias Económicas*, 26 (1), 307–334.
- Osorio, C. (2016). *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago: LOM Ediciones.
- Pedrozas, P., & Navajas, S. (2010). *Microfinanzas en América LATina y el Caribe: Actualización de datos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Peet, R., & Hartwick, E. (2015). *Theories of Development. Contentions, Arguments, Alternatives* (Third). New York: The Guilford Press.
- Pérez-Sainz, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados del siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pérez, J. P., & Mora, M. (2006). Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(3), 431–465. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/20454247>
- Ramírez Cover, A. (2015). *XXI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014): Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez Sancho, J. (2008). Aspectos históricos sobre la pobreza en Costa Rica. El nacimiento del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971. *Diálogos Revista Electrónica*, 9, 1439. <https://doi.org/10.15517/dre.v9i0.31247>
- Romero, C. M. (1983). *Estado y Política Social en Costa Rica (1950 - 1980)*. Universidad de Costa Rica.
- Solís, P. (2012). *Instituto Mixto de Ayuda Social: 40 años de historia (1971-2011)*. San José: IMAS.
- Tokman, V., & ODonell, G. (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Trejos, J. D. (2012). Pobreza y protección social en Costa Rica. En *La pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*. San José: Editorial UCR.