

REFORMA DEL ESTADO Y POLITICAS SOCIALES:
ELEMENTOS GENERALES PARA EL ANALISIS

José Merino del Río*

PRESENTACION

Para abordar el problema de las transformaciones del Estado y su impacto en las políticas públicas de carácter social, es imprescindible partir, aunque sólo sea a grandes rasgos, del debate que desde hace más de una década se abrió en América Latina como respuesta a una corriente teórica y políticamente dominante en escala mundial conocida como neoliberalismo. Parece imprescindible y útil, hacer un breve recuento del estado de la cuestión, para colocar el actual proceso de reforma del Estado y de las políticas públicas en Costa Rica, en el marco de las coordenadas generales que delimitan y orientan un proceso con características continentales y mundiales, pero que adquiere en cada país una fisonomía particular.

I. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

En América Latina continúa abierto un debate sobre las causas que provocaron un golpe fatal a la estrategia económica predominante en la región de 1945 a 1980, que hacía hincapié en la sustitución de importaciones y una fuerte intervención estatal, y que a pesar de sus debilidades se tradujo en 35 años de crecimiento económico y en logros sociales, distribuidos desigualmente pero con un impacto modernizador e históricamente progresivo.

* * Estudiante Maestría en Ciencias Políticas.

Aunque las explicaciones sobre el fracaso de esa estrategia y su reemplazo por un nuevo paradigma inspirado en los principios liberales de economía de mercado son diversas, la versión claramente dominante, conocida ultimamente como el "Consenso de Washington"(Bresser, 1991), plantea que las causas de la crisis latinoamericana son básicamente dos:

- 1.Excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo(modelo de sustitución de importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas.

2. Populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el sector público.

A partir de ese diagnóstico las reformas que se proponen apuntan a la reducción del tamaño del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de las exportaciones, todo en el marco de un nuevo protagonismo del mercado al que se le otorga un papel privilegiado en la asignación de los recursos, mientras se reduce el papel del Estado a una función subsidiaria.

En una perspectiva global, la crisis se encuadra en el marco de un proceso de reestructuración del capitalismo en escala mundial.Las dinámicas económicas y sociopolíticas en las diversas escalas global, regional y nacional, manteniendo sus respectivas especificidades, sólo pueden aprehenderse, más allá de sus manifestaciones epidérmicas, en esos procesos de crisis e innovación del sistema capitalista mundial que obligan a modificar las formas de producción, la organización del trabajo, la relación Estado-capital, la división empresarial, regional, nacional e internacional del trabajo, como parte de un largo proceso de centralización y concentración del capital(Schuldt, 1990)."Esta concentración del capital corresponde al carácter de la nueva

revolución tecnológica, donde el ciclo de acumulación del capital depende cada vez menos de la intensidad de los recursos naturales y del trabajo, e incluso de la intensidad del capital productivo, para concentrarse en una acumulación tecnológica basada en la intensidad del conocimiento. La concentración y concentración del conocimiento tecnológico es más intensa y monopólica que las otras formas del capital, aumentando la brecha entre el Norte y el Sur."(Gorostiaga, 1992: 54).

No encontramos, entonces, ante procesos de transnacionalización y globalización de los sistemas de producción, financiamiento y comercialización, producto de tendencias objetivas de progresiva internacionalización de las fuerzas productivas, que crean un mercado global del que ningún país puede prescindir ni marginarse. En el mundo entero se observa la misma megatendencia: desregulación y liberalización de los mercados nacionales e internacionales, reducción sustancial del tamaño y de los roles del Estado, privatización de las empresas y de los servicios públicos, dando lugar a cambios institucionales que tienen profundas consecuencias sociales y políticas en el desarrollo económico y social.

En América Latina uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es el nuevo papel que se le asigna al Estado y a las políticas públicas. En las décadas pasadas asistimos a un fortalecimiento del Estado, que emergió de la postguerra como el más poderoso actor institucional, social y económico, cumpliendo funciones decisivas (Sunkel, 1993):

1. Intervención de los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización.

2. Financiamiento de proyectos y programas de largo plazo para superar la falta de un

mercado financiero privado.

3. Redistribución del ingreso mediante la creación y expansión de la infraestructura y los servicios en los sectores sociales: salud, educación, vivienda, cultura, seguridad social.

4. Inversiones públicas en infraestructura: transporte, comunicaciones, energía.

5. Creación de empresas públicas.

En los años ochenta, el Estado va a ser fuertemente criticado y cuestionado. En la esfera económica se le va a achacar una excesiva intervención en los mercados, dificultando el papel de éstos en la asignación de los recursos productivos; en la esfera financiera, se va a criticar su sed insaciable de ingresos fiscales, provocando déficits crónicos y crecientes, presiones inflacionarias, demandas salariales y un endeudamiento incontrolable; en la esfera institucional, se señala la irrefrenable tendencia del Estado a la burocratización, la corrupción y la incompetencia; a nivel socioeconómico, se indica el conflicto entre el vertical, pesado y rígido aparato estatal y las aspiraciones de la sociedad a una mayor participación y descentralización; por último, en la esfera internacional, se llamará la atención sobre el creciente desequilibrio entre los procesos de transnacionalización y la pretensión de regularlos de los estados nacionales. La situación se complica por el sesgo ideológico que adquiere el debate: la descalificación y demonización del Estado, se ve acompañada de la glorificación de la empresa privada como paradigma de la eficiencia. La ideología del libre mercado llega a un grado de monopolización de las ideas, que origina "una suerte de ideología unidimensional, parafraseando a Marcuse, o una monoeconomía, según la caracterización de Hirschman" (Sunkel, 1993: 26). La ideología neoliberal difunde así la

idea de que la humanidad ha llegado a una estación terminal, en donde se habría impuesto definitivamente la democracia liberal en lo político y el sistema de mercado, en su versión neoliberal o neoconservadora, en lo económico(Sunkel, 1994).

El hecho es que la crisis de 1982, ligada al problema de la irrupción violenta de la deuda externa, abre paso a un nuevo paradigma inspirado en los principios liberales de economía de mercado, que se concretaron en procesos de ajuste y estabilización, y que incluyeron grandes cambios estructurales centrados en la liberalización y desregulación y en el papel subsidiario del Estado en la economía nacional(Devlin,1993).La idea central es, entonces, que el Estado debe tener un papel subsidiario,es decir, debe desempeñar únicamente las actividades que el sector privado no puede o no quiere desempeñar.

II. LA NUEVA POLITICA SOCIAL

Si tenemos en cuenta que en el seno de todo sistema político se genera un movimiento circulatorio doble: por una parte los flujos existentes de la sociedad para con el Estado; por otro lado, los flujos existentes del régimen político hacia la sociedad que representan las políticas pública(Alcántara, 1993), se comprenderá la trascendencia de los cambios en la relación del Estado con la sociedad, tanto en los enfoques teóricos como en las consecuencias prácticas.El replanteamiento de las tareas del Estado, trajo también consigo la reformulación de la política social y de bienestar de la población. En las décadas anteriores las políticas asistenciales de carácter general se expandieron gradualmente a medida que el Estado se fue haciendo cargo de una cantidad

creciente de servicios colectivos, mediante la expansión creciente del gasto público; el gasto social se concibió como parte del proceso de desarrollo, se pretendía desarrollar un mercado interno mediante la expansión del consumo, la cohesión social y la legitimidad del Estado como actor central del proyecto. Ahora la situación experimentó un giro radical, aunque parece evidente que la participación del Estado y de las políticas públicas seguirán siendo importantes (Lahera, 1990), la reducción drástica del sector público obliga a modificaciones profundas en las relaciones del Estado con la sociedad.

En las sociedades modernas la matriz de las relaciones sociopolíticas se conformó globalmente alrededor del Estado como actor y como escenario de negociación política. El Estado ha sido y es, a la vez, objeto y sujeto de las transformaciones. Las políticas públicas, es el instrumento privilegiado que tiene el Estado para asumir una posición frente a determinados problemas y tomar las decisiones que considere convenientes respecto de ellos; un modelo de política pública engloba tanto políticas económicas como políticas sociales, ni las políticas económicas se dedican exclusivamente a la acumulación, ni las políticas sociales a la distribución: ambas se articulan en la construcción de un modelo de políticas que actúa como expresión de un modelo de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Aunque no existe una relación mecánica entre la política económica neoliberal imperante y las políticas públicas estatales, pues hay que tomar en cuenta que los comportamientos económicos son producto de contextos históricos en los que intervienen agentes que no son simples portadores de estructuras, sino que con sus voliciones y acciones constituyen culturas colectivas que delimitan

y orientan tanto las conductas públicas como las individuales, si existe un vínculo causal entre las actuales políticas públicas signadas por su minimalismo y los requerimientos de las políticas recesivas del ajuste estructural.

La política social, como parte medular de las políticas públicas del Estado del bienestar, tuvo durante el período 1945-1980 en América Latina un carácter expansivo. En casi todo el Continente mejoraron las condiciones de salud, nutrición, educación, vivienda, etcétera, incidiendo muy notablemente en el mejoramiento de índices como expectativa de vida al nacer, mortalidad infantil, alfabetismo. A pesar de que la crisis económica y las severas políticas de ajuste han tenido repercusiones sociales de enorme magnitud y gravedad, alguna de los progresos sociales alcanzados en los años de crecimiento económico, se mantienen todavía por la fuerza de su propia inercia histórica. El gasto público ha experimentado sensibles reducciones en materia de gasto social, pero con resultados que no siempre pueden establecerse automáticamente, y menos en el corto plazo. Así, en el área de la salud se constata, por ejemplo, que " pese a la reducción de los recursos asignados por los gobiernos al sector, siguieron manifestándose en él las mismas tendencias positivas que habían venido presentándose en el período anterior a la crisis" (Katzman, 1990: 166). Pero, como bien lo recuerda Sunkel, para medir el impacto de ciertas políticas habría que recurrir a una investigación lo más detallada y global posible; en salud, para continuar con el ejemplo, el deterioro habría que medirlo por el desgaste de las infraestructuras, de los instrumentos y del personal, por el abandono de ciertos servicios preventivos, que a largo plazo no garantizarían el mantenimiento de los niveles logrados en los años de expansión del gasto social (Sunkel, 1994: 18 y ss). Los diversos

impactos del ajuste dependerían también tanto de lo acumulado en el pasado, como del grado de drasticidad, intensidad, homogeneidad, cobertura y rapidez con que se aplican las medidas de política económica neoliberal.

Parece por eso de utilidad la distinción que se hace, a la hora de analizar las políticas públicas en materia social, entre áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social(Katzman, 1990).Tendencialmente, las políticas de ajuste estructural aceleran el ritmo de declinación del gasto público social en cada país, pero sería un error querer encontrar a priori una correspondencia mecánica; la evolución de algunos indicadores sobre el impacto de las políticas públicas en ciertas áreas sociales, exhibe una autonomía, a veces relativamente elevada, respecto a las vicisitudes de la economía.Katzman y Gertenfeld, al analizar la evolución de los indicadores de la salud antes y durante el ajuste, concluyen por ejemplo que "la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil puede permanecer inmodificada incluso si empeora la situación de la economía en general, o se agudizan las desigualdades relativas a la distribución de los bienes y servicios, a condición, por cierto, de que tales alteraciones se mantengan dentro de ciertos límites"(Katzman,1990: 170).Un gobierno puede avanzar con políticas públicas en áreas blandas del desarrollo social, mientras en la sociedad se están reforzando tanto la estratificación de los servicios como los mecanismos de exclusión y de inequidad que operan en las áreas más duras.Se atacan las desigualdades más irritantes, mientras se estratifica la desigualdad en otros rubros, en dependencia, entre otras cosas, de la escala de valores que cada sociedad haya establecido históricamente sobre lo que considera condiciones mínimas de vida digna, que a su vez suele estar íntimamente relacionado con las

condiciones mínimas de integración social que hagan posible el mantenimiento del binomio eficacia-legitimidad, básico para la estabilidad y la reproducción de cada forma de gobierno y de dominación concretas.

Pese a las peculiaridades del gasto público social en cada país latinoamericano y a la especificidad de los problemas que estos presentan, la propuesta del Banco Mundial para América Latina se expresa en los siguientes términos(Sojo, 1990):

1. Contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales.
2. Concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de focalización.
3. Restringir la acción del Estado en materia de política social.
4. Evaluación negativa del concepto de universalidad de los servicios, y crítica de las políticas de corte universal.
5. Se preconiza una privatización relativa de la política social.
6. Se expresa confianza en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida producto del "derrame" y de la reactivación económica, garantizan a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.

En principio no se trataría de contraponer el uso de la técnica de la focalización, dirigida a garantizar un uso eficiente del gasto social en grupos que lo requieren de manera prioritaria y urgente, con el principio de la universalidad de los beneficiarios. Se trataría más bien de analizar, si esa focalización se inscribe o no en una estrategia de desmantelamiento de las políticas públicas de

carácter universal que han tenido un impacto progresivo importante, sobre todo allí donde parecen ser irremplazables como en los ámbitos de la educación, la alimentación, la vivienda, la seguridad social y la salud. También, lógicamente, se puede juzgar si una política pública social de carácter universal es progresiva o regresiva, de acuerdo a ciertas peculiaridades de sus destinatarios, o por su fuente de financiamiento, o por su grado de eficacia en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos.

III. UNIDAD Y DIVERSIDAD DE LAS POLITICAS PUBLICAS

La uniformidad del recetario neoliberal sobre el ajuste se abre paso, sin embargo, por medio de políticas públicas nacionales diferenciadas en dependencia de una multiplicidad de factores, entre los que cabe destacar la existencia de una crisis económica y su nivel de profundidad, el grado de autonomía respecto a los organismos financieros internacionales, el grado de resistencia de los actores sociales y la fortaleza política de los gobiernos (Tironi, 1991); de ahí la existencia de dos caminos principales: las políticas de shock y las políticas gradualistas. En el análisis de las políticas públicas y de sus impactos, debe merecer una especial atención la relación Estado-sociedad, el tipo de relaciones que el poder político establece con los principales actores de la sociedad civil, cuya resistencia a los cambios que implica el ajuste puede ser quebrada mediante la violencia, mediante la cooptación (división del frente de rechazo), mediante apoyo político de opinión pública (para atacar y vencer resistencias corporativistas) o mediante compromisos, es frecuente que en la realidad nos encontremos con una mezcla de estrategias.

El giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y de la internacionalización, significa unas políticas públicas que en lo esencial transfieren al mercado los servicios sociales y la política social del Estado se orienta, entonces, de manera focalizada hacia determinados sectores, siguiendo criterios minimalistas.

En una situación caracterizada por el cruce de tres dimensiones: global, regional y nacional, es muy importante dilucidar como se comporta cada uno de los niveles, en su especificidad y en su creciente interdependencia. En lo que concierne a Centroamérica, hay que considerar que las políticas de ajuste se han visto afectadas por un triple impacto: la crisis mundial, las crisis nacionales y la quiebra del Mercado Común y las guerras civiles, factores que le dieron a los procesos de ajuste y a las políticas públicas una singularidad que debe tomarse en cuenta, sin que por ello se vea afectada la tendencia general a la que apuntan los cambios. Por otra parte, aunque los países centroamericanos comparten un espacio histórico y geopolítico común, el desarrollo particular de cada uno introduce significativas diferencias (Rovira, 1990).

Las formas específicas de aplicación del ajuste estructural en el ámbito del sector social, y en particular la manera concreta en que condicionan el replanteamiento de las políticas públicas en el sector, reproducen los ya mencionados rasgos generales del pensamiento neoliberal. Las políticas públicas, en su expresión social, adquieren un carácter instrumental, en tanto que aplicación dosificada dirigida a garantizar la estabilidad política y la gobernabilidad de la sociedad. El objetivo es aliviar la intensidad de los conflictos sociales, que se pudieran derivar de las exclusiones sociales producidas por el ajuste, mediante políticas compensatorias que den respuesta limitada a las

demandas formuladas por los sectores sociales subordinados. La política social es reintroducida mediante mecanismos que legitimen la política neoliberal y sea, entonces, consistente con sus planteamientos doctrinarios; en este sentido, la política social es una política de gestión racional de los niveles y efectos de la desigualdad social, por eso, entre otras cosas, no se habla de "eliminar la pobreza" sino de "reducirla", a niveles compatibles con los objetivos globales de la transformación estructural que se busca.

Los efectos del ajuste sobre la política social en la región centroamericana durante los años ochenta de profunda crisis económica y política, se revelaron significativos. Los casos se agruparían en tres categorías (Guendel y Rivera, 1993): para Costa Rica, Panamá y Honduras, el efecto fundamental es la limitación del proceso de ampliación en la extensión y en la calidad de la política social; para Guatemala y El Salvador, a una tradición de limitado desarrollo de la política social, se superpone un relativo incremento dictado por la necesidad de legitimación de los regímenes recién inaugurados de transición autoritaria a la democracia, en el marco de una estrategia de contrainsurgencia conducida por los Estados Unidos y las élites locales; finalmente, en el caso de Nicaragua, un primer período de fuerte ampliación de la política social, es seguido por otro de contracción acelerada como consecuencia de la agresión norteamericana y de la guerra, en un contexto de desarticulación general de la economía.

IV. CONCLUSIONES

Si las políticas públicas reflejan un modelo de relación del Estado con la sociedad, en las

políticas sociales puede verse operando tendencialmente un nuevo modelo que apunta a la reducción de responsabilidades y gastos del Estado, mientras se traslada, lenta pero progresivamente, de lo público a lo privado servicios que hasta finales de los años setenta eran potestad de las instituciones públicas.

En forma general, los impactos de la nueva política de ajuste apuntan a un deterioro paulatino de la prestación pública. Sin embargo, se observa que una de las particularidades de las políticas sociales y de sus efectos, es su relativa autonomía respecto a las vicisitudes de la economía en el corto plazo, por eso los ajustes no significan siempre el derrumbe de todos los índices alcanzados en esta materia. Es por ello destacable, que pese a la reducción de recursos asignados por los gobiernos al sector, algunos indicadores muestran las mismas tendencias positivas, que habían venido presentándose en el período previo a la crisis económica y a las políticas de ajuste.

Los impactos del ajuste sobre las políticas públicas, no obstante tener las características generales reseñadas, se materializan en cada contexto nacional de modo diferente, de ahí la necesidad de estudiar cada caso concreto y la complejidad de los intentos comparativos. Los impactos son diferenciados en dependencia, principalmente, de los siguientes factores:

a) De la acumulación histórica. Así el caso de Costa Rica es muy diferente a los de Nicaragua y Guatemala; las políticas sociales del Estado costarricense modificaron sustancialmente las condiciones de vida de la población, produciéndose una importante acumulación que mantiene un movimiento inercial, aunque se produzca una restricción del gasto y de la prestación de los servicios. Los efectos de una política de ajuste, se dejarán sentir en diferentes plazos de acuerdo al

punto de partida.

b) De la escala de valores que cada sociedad haya establecido históricamente sobre lo que considera condiciones mínimas de vida digna. Lo que para una sociedad constituye un límite insoportable en el deterioro de las condiciones de vida, para otra pueden ser condiciones asumidas como parte de una realidad inmodificable; así mientras una gran mayoría de la sociedad guatemalteca es poco lo que espera de las políticas públicas estatales, la sociedad costarricense experimentaría serios problemas de gobernabilidad si se produjera un derrumbe de las políticas públicas.

c) De la profundidad de la crisis económica. Aunque la crisis tiene características y repercusiones globales, se desenvuelve en marcos nacionales que moderan o intensifican sus efectos.

d) Del grado de resistencia de los actores sociales. Este es un aspecto crucial, que tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas y sociales presentes en cada país. Allí donde los actores proclives a presentar resistencia a las políticas de ajuste, estén organizados y cuenten con condiciones adecuadas para la movilización de sus intereses, los impactos serán modificados ya sea en su gradualidad, o en la negociación de alternativas menos drásticas, repartiéndose en forma menos desigual los costos del ajuste.

e) Del grado de autonomía de los gobiernos respecto a los organismos financieros internacionales. Aunque es evidente que los organismos rectores de la economía mundial, han logrado homogenizar las políticas económicas por encima de fronteras nacionales, no cabe duda

que los espacios de confrontación y de negociación de los respectivos gobiernos no son uniformes. Intervienen aquí factores muy diversos, unos de carácter nacional y otros transnacionales, que establecen políticas diferenciadas de negociación y también impactos diferenciados.

f) De la fortaleza política de los gobiernos. Un gobierno que goce de alta legitimidad, estará en condiciones de lograr los consensos necesarios para una política social determinada, aun exigiendo sacrificios, mientras gobiernos inestables e impopulares tendrán que recurrir a menudo a la fuerza, asociando los impactos del ajuste a situaciones ya sea de violencia o de inestabilidad crónica.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara, Manuel(1993), " Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?, en Revista Mexicana de Sociología, n.4, octubre-diciembre 1993, México, pp.147-180.
- Bresser, Luiz Carlos(1991) , " La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?, en Pensamiento Iberoamericano, n.19, enero-julio 1991, Madrid, pp.13-36.
- CEPAL(1990), Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina en los años noventa, Santiago de Chile, 1990.
- Devlin, Robert (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", en Revista de la CEPAL, n.50, agosto 1993, Santiago de Chile, pp.155-182.
- Gorostiaga, Xavier(1992), "América Latina frente a los desafíos globales", en Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, pp.53-77.
- Guendell, L. y Rivera, R(1991), Concepciones y propuestas actuales de política social en América Latina, CSUCA, San José, 1991.
- Guendell, L. y Rivera, R.(1993), Los fondos sociales en Centroamérica, FLACSO, San José, 1993.

- Kaztman, Rubén y Gerstenfeld, Pascual(1990), " Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social", en Revista de la CEPAL, n.41, agosto 1990, Santiago de Chile, pp.159-182.
- Lahera, Eugenio(1990), " El Estado y la transformación productiva con equidad", en Revista de la CEPAL, n.42, diciembre 1990, Santiago de Chile, pp.97-120.
- MIDEPLAN-FUNAP, El gasto público en los sectores sociales 1975-1991, San José, 1991.
- Rovira, Jorge y Mora, Jorge(1990), "Sociedad y sociología en América Central: hacia un programa de investigación sobre cultura política, estado y políticas públicas", en Anuario de Estudios Centroamericanos, vol.16, fascículo 1, San José.
- Schuldt, Jürgen(1991), "Revolución tecnológica, relaciones Norte-Sur y desarrollo", en América latina: opciones estratégicas de desarrollo, ALOP-Nueva Sociedad, Caracas.
- Sojo, Ana(1990), " Naturaleza y selectividad de la política social", en Revista de la CEPAL, n.41, agosto 1990, Santiago de Chile, pp.183-199.
- Sojo, Ana(1994), " Política social en Costa Rica: reformas recientes", Cuadernos de Ciencias Sociales, n.67, FLACSO, San José, 1994.
- Sunkel, Osvaldo(1994), "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina", Mimeo, febrero 1994, Santiago de Chile.
- Sunkel, Osvaldo(1993), "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en Pensamiento Iberoamericano n. 22-23 , julio1992-junio 1993, tomo I , Madrid, pp.15-51.
- Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo(1991), "Actores sociales y ajuste estructural", en Revista de la CEPAL, n.44, agosto 1991, Santiago de Chile, pp.39-54.
- Valverde, José Manuel(1991), "Políticas sociales en los tiempos del ajuste estructural", (mimeo), San José, 1991.