

Eduardo S. Bustelo

La producción del estado de malestar. Ajuste y política social en América Latina  
Salud Pública de México, vol. 33, núm. 3, mayo-junio, 1991, pp. 215-226,  
Instituto Nacional de Salud Pública  
México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10633303>



*Salud Pública de México*,  
ISSN (Versión impresa): 0036-3634  
europeza@insp.mx  
Instituto Nacional de Salud Pública  
México

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

[www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA PRODUCCIÓN DEL ESTADO DE MALESTAR. AJUSTE Y POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA\*

EDUARDO S. BUSTELO <sup>(1)</sup>

Bustelo ES.  
La producción del estado de malestar.  
Ajuste y política social en América Latina.  
Salud Pública Mex 1991;33:215-226.

## RESUMEN:

*El presente trabajo pretende dar algunas informaciones básicas recientes que documentan los efectos regresivos del endeudamiento externo y trata de avanzar algunas reflexiones sobre lo que se denomina el "estado de malestar" que, vía políticas de ajuste, se está produciendo en la región como opuesto al clásico "estado de bienestar". También plantea algunos puntos que parecen insoslayables en el debate, aún abierto, sobre la relación crecimiento-equidad en América Latina. Se hace una revisión de los principales indicadores económicos y sociales al iniciarse la década de los noventa. Además, se presentan sintéticamente los paradigmas de ajuste introducidos y se analizan algunos de sus problemas y resultados; y como efecto de la implementación de sucesivos ajustes que no han logrado los equilibrios macroeconómicos deseados ni el crecimiento económico, se analiza la producción del estado de malestar mediante la desintegración del incipiente estado de bienestar existente en la región. Esta desarticulación conlleva una reducción significativa de la cantidad y calidad de servicios sociales del sector público y la exclusión de un segmento aún mayor de la población, que queda relegado al sector de la economía informal de subsistencia y baja productividad. No pretende negarse la necesidad del ajuste, ni tampoco que el mismo deba abarcar también a los sec-*

Bustelo ES.  
The creation of the state of adversity.  
Regulation and social policy in Latin America.  
Salud Pública Mex 1991;33:215-226.

## ABSTRACT:

*This work presents some recent information that documents the regressive effects of the external debt, and deals with promoting reflection upon the so called State of Adversity, which by means of political regulation, (and contrary to the classic State of Welfare), is being created in the Region. This work also puts forth some points which seem inevitable in the still open debate regarding the growth-equity relationship in Latin America. Firstly, a revision of the principal social and economic indicators is made beginning with the early years of this decade ('90). Secondly, the inserted patterns of regulation are synthetically introduced, and some of the results and problems are analyzed. Thirdly, and as an effect of successive regulation implementations that have not accomplished the desired macroeconomic equilibrium (nor economic growth), the creation of the State of Adversity is analyzed by means of looking at the desintegration that takes place in the incipient State of Wellbeing that exists in the Region. This disjointed situation brings with it a significant reduction in the quantity and quality of social services in the public sector and the exclusion of an even greater segment of the population (those pertaining to a characteristically subsistence level economy and low productivity). We do not deny the need for regulation, nor do we believe that it should encompass the social sectors,*

\*Trabajo presentado en el Seminario Taller "La Salud Internacional: un Campo de Estudio y Práctica Profesional". Organizado por el Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Quebec, el Ministerio de Salud y Bienestar Social de Canadá y la Organización Panamericana de la Salud. Quebec, Canadá, 18-20 de marzo de 1991.

(1) Director del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Fecha de recibido: 19 de marzo de 1991 Fecha de aprobado: 16 de abril de 1991

*tores sociales, en donde significativas asignaciones financieras para combatir la miseria y la pobreza no han evitado que se expanda, por no decir que deberían haberla suprimido. El problema es qué ajuste y para quién va referido. Finalmente se plantean algunas ideas sobre una economía mixta de bienestar, que recupere el potencial del sector público y el mercado en una instancia de macro regulación colectiva, que posibilite las inversiones necesarias para financiar un crecimiento con mayor integración social.*

*Palabras clave:* política social, indicadores económicos, situación socioeconómica, producto interno bruto

*where significant financial allotments geared to combat suffering and poverty, at the same time, have not been unable to avoid their expansion (not to mention the total elimination of same). The problem here lies not in regulation, but in what kind of regulation and for whom. Finally, this work presents some ideas on mixed economy of wellbeing which could recover the potential of the public sector and market by urging a collective macroregulation that would make possible the needed investments to finance a growth with greater social integration.*

*Key words:* public policy, economic index, social-economics situation, gross internal product

Solicitud de sobretiros: Eduardo S. Bustelo. Director de UNICEF. Av. Rivadavia 2358-4° 1034 Buenos Aires, Argentina.

**A**L INICIARSE LA década de los noventa, la economía de América Latina conservaba sus tres características básicas: la más alta inflación en el mundo, el mayor endeudamiento externo y la distribución de ingreso más desigual en el mundo.

El endeudamiento externo continúa siendo el factor más limitante para el crecimiento de la región. América Latina es una exportadora neta de capitales al mundo desarrollado; entre 1983 y 1990, la transferencia neta de recursos superó los 200 000 millones de dólares (cuadro I). No se han restaurado las corrientes de inversión externa y, todavía más traumático, en los últimos años América Latina ha experimentado una transferencia negativa de recursos global entre 2 000 y 3 000 millones de dólares por año a los organismos financieros multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, así como el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>1</sup>

La transferencia de recursos por causa del endeudamiento externo y las políticas de ajuste implementadas han reducido significativamente la dinámica de crecimiento. El Producto Interno Bruto (PIB) que en el periodo 1950-1980 creció a un 5.5 por ciento anual, durante la década de los ochenta, aumentó a un ritmo del 1.2 por ciento anual. De este modo, el PIB por habitante se redujo a 9.6 por ciento entre 1981 y 1990 (cuadro I), lo cual fue acompañado de una brusca caída de las remuneraciones reales, que significó una disminución del 42 por ciento de los ingresos medios del sector informal urbano

y del 24 por ciento del salario mínimo urbano (cuadro II). Esto adquiere una significación especial, ya que el 74 por ciento de la población económicamente activa en América Latina es urbana. Asimismo en la región, que había registrado una histórica caída de la subutilización de la fuerza de trabajo —desempleo abierto más subempleo— de 1950 a 1980, este coeficiente aumentó en la década de los ochenta de 40 a un 42 por ciento. Esto a su vez está asociado a cambios en el mercado de trabajo hacia empleos de baja productividad (aumento del sector informal urbano del 24 por ciento en 1980 a 30 por ciento en 1989) conjuntamente con un proceso de precarización del trabajo.

Con los indicadores presentados, no es de extrañar que en América Latina se incrementara la pobreza en el decenio de los ochenta. En efecto, la pobreza y la indigencia han aumentado en números absolutos y relativos y ha crecido tanto en las áreas urbanas como en las rurales (cuadro III). Debido a que la tasa de fecundidad en la región es muy alta, los grupos poblacionales más pobres son niños y jóvenes.<sup>2</sup> Sin embargo lo más representativo de la crisis de la década de los ochenta es que, como resultado de la caída de las remuneraciones reales, la pérdida de calidad de los puestos de trabajo y el crecimiento de la subutilización de la mano de obra, han surgido los “nuevos pobres”, que son los trabajadores de los sectores medios que consiguieron salir de la pobreza estructural y tuvieron acceso a un mercado de bienes y

CUADRO I									
Indicadores económicos, América Latina y el Caribe									
Conceptos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variaciones 1981-1990
Producto interno bruto a precios de mercado (índice base 1980= 100)	96.4	99.7	103.2	107.0	110.3	111.3	113.01	12.4	
Población (millones de habitantes)	381.8	390.3	398.8	407.4	416.1	424.9	433.7	442.6	
Producto interno bruto por habitante (índice base 1980= 100)	90.0	91.0	92.2	93.6	94.5	93.3	92.8	90.4	
Producto interno bruto*	-2.7	3.5	3.5	3.7	3.1	0.9	1.5	-0.5	12.4
Producto interno bruto por habitante*	-4.8	1.2	1.2	1.5	0.9	-1.2	-0.6	-2.6	-9.6
Precios al consumidor*	130.5	184.7	274.1	64.5	198.5	778.8	1 161.0	1 491.5	
Relación de precios del intercambio de bienes*	1.3	6.6	-4.4	-10.3	-0.8	-1.1	3.3	-1.2	-20.6
Deuda externa global bruta**	356.7	373.5	383.5	399.4	426.0	417.9	417.5	422.6	
Transferencia neta de recursos**	-31.6	-26.9	-32.3	-22.8	-16.3	-28.8	-27.3	-18.9	

\*Tasa de crecimiento

\*\*Miles de millones de dólares

Fuente: Referencia 21

CUADRO II					
Evolución de los salarios e ingresos medios* reales, por rama de actividad económica y segmento del mercado de trabajo, América Latina, 1980-1989					
	Tasa 1980-1983	a 1983-1986	d 1986-1989	e 1980-1989	Indice 1989 (1980= 100)
Rama de actividad económica					
Agricultura**	-4.3	0.4	-3.3	-2.4	80.0
Industria manufacturera	-1.8	0.6	-0.6	-0.6	95.0
Construcción	-2.1	2.7	2.5	0.8	93.0
Segmento del mercado de trabajo					
Sector formal privado					
- Empresas medianas y grandes	-4.5	4.8	-2.4	-0.8	93.0
- Empresas pequeñas	-3.1	-3.4	-5.1	-3.9	70.0
Sector público	-6.4	-1.9	-3.5	-3.9	70.0
Sector informal	-10.3	-0.3	-6.5	-5.9	58.0
Salarios mínimos					
Mínimos urbanos	-3.4	-2.0	-3.7	-3.0	76.0

\*Los ingresos medios corresponden al sector informal

\*\*Representa la evolución de los salarios mínimos agrícolas en la mayoría de los países

Fuente: Referencia 3

LA PRODUCCIÓN DEL ESTADO DE MALESTAR

servicios más amplio (vestuario, electrodomésticos, vivienda), así como servicios en educación y salud. Además experimentaron una pérdida salarial equivalente a cuatro puntos del PIB durante el periodo 1980-1989.<sup>3</sup> Este conjunto de trabajadores perdió un volumen salarial equivalente a seis puntos del PIB (cuadro IV), al mismo tiempo que los sectores en pobreza estructural perdieron el equivalente a sólo dos puntos (cuadro V). Esto significa

que gran parte de la crisis recayó sobre los sectores urbanos medios.

La situación generada por este fenómeno tiene una importancia particular en América Latina. En efecto, la región consiguió durante la década de los sesenta y parte de los setenta avances significativos en salud (descenso de la mortalidad materno-infantil) y educación (aumento de la escolaridad primaria y secundaria, así como la

**CUADRO III**  
Magnitud de la pobreza en la población, América Latina, 1980-1989

	1980				1989			
	Pobreza		Indigencia		Pobreza		Indigencia	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	135 900	41	62 400	19	183 200	44	87 700	21
Urbano	62 900	30	22 000	11	103 700	36	39 400	14
Rural	73 000	60	39 900	33	79 500	61	48 300	37

Fuente: Referencia 22

**CUADRO IV**  
Producto interno bruto y distribución funcional del ingreso, América Latina, 1980-1989

	C o m p o s i c i ó n				Tasa anual de crecimiento 1980-1989
	1980	1983	1986	1989	
Ingreso nacional bruto a precios de mercado	97	92	91	91	0.2
Ingresos del trabajo*	44	41	40	38	0.6
Ingresos brutos del capital	53	51	51	53	1.2
Distribución funcional del ingreso**					
Ingresos del trabajo	45	45	44	42	-
Ingresos brutos del capital	55	55	56	58	-

\* Estimación con base en datos de cuentas nacionales de CEPAL. Los ingresos brutos del capital fueron calculados como residuo

\*\* Corresponde a la distribución del ingreso nacional bruto a precios de mercado

Fuente: Referencia 3

CUADRO V Estimación de las brechas de pobreza e indigencia, América Latina, 1980-1989			
Componente	1980	1989	Incremento 1980-1989
Brecha de la pobreza*	3.2	5.2	2.0
Extensión de la pobreza**	40	44	4.0
Intensidad de la pobreza***	32	47	15.0
Línea de pobreza/ingreso medio	33	33	--
Brecha de la indigencia	3.2	1.1	0.5
Extensión de la indigencia	19	21	2.0
Intensidad de la indigencia	27	40	13.0
Línea de indigencia/ingreso medio	17	17	--

\* Insuficiencia o brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza o indigencia. Medida como porcentaje respecto al PIB. El ingreso medio de las personas equivale a un 75 por ciento del PIB *per cápita*

\*\* Porcentaje de personas en condición de pobreza o indigencia

\*\*\* Porcentaje de insuficiencia del ingreso medio respecto al ingreso de las líneas de pobreza o indigencia

Fuente: Referencia 22

disminución del analfabetismo) gracias a la expansión de los sectores medios. Son en definitiva los sectores medios los que han posibilitado la sustentación del largo, difícil y aún incompleto proceso de democratización en la región. La crisis socioeconómica presente, al configurar sociedades más duales y congelar los mecanismos de movilidad social, será un desafío muy grande para la consolidación de dichos procesos, en términos de procesar las complejas demandas con menor disponibilidad de recursos.

Debe destacarse que la situación descrita se da en un cuadro en donde varios países de la región ya exhibían la mayor desigualdad en la distribución del ingreso,<sup>4,5</sup> lo que probablemente empeoró durante la década como lo demuestran los datos sobre distribución funcional del ingreso (cuadro IV).

Los procesos de ajuste han sido acompañados por

elevados índices de inflación. En 1990 casi ningún país de América Latina y el Caribe tuvo índices inflacionarios inferiores al 25 por ciento anual y, el índice de precios al consumidor para toda la región, ponderado por el tamaño de la población, casi alcanzó un 1 500 por ciento anual (cuadro I).

Debido a los elevados ritmos inflacionarios, la mayor parte de los países de la región ha implementado durísimos paquetes de ajuste destinados a controlar el déficit fiscal. Como efecto combinado de la inflación y la dureza del ajuste, la tasa de formación de capital cayó del 22.7 por ciento del PIB en 1980 a 16.4 por ciento en 1989.<sup>6</sup> La caída de la inversión pública y privada, las transferencias de capital a los países desarrollados por pagos de servicios de la deuda externa, y los términos de intercambio negativos, plantean serias dificultades a la formación de ahorro y, por lo tanto, a la posibilidad de retomar el crecimiento en la región.

En síntesis: América Latina ha sufrido durante el decenio de los ochenta un severo revés en términos de un grave retroceso económico que ha acentuado el endeudamiento externo, elevando los procesos inflacionarios y agudizado las desigualdades sociales.

#### EL CANSANCIO DEL AJUSTE

Durante la década de los ochenta se implementó una gran variedad de paquetes de ajuste en general, todos con un mismo paradigma aunque con distintas modalidades.

En un primer momento la concepción del ajuste parte del endeudamiento externo. Se pretende lograr un equilibrio en el balance de pagos para generar un superávit en la balanza comercial, expandiendo las exportaciones de bienes transables, comprimiendo las importaciones y controlando las restantes variables macroeconómicas, sobre todo la demanda agregada y su correlato el déficit fiscal.

Con las hipótesis subyacentes de este enfoque, se esperaba, expandir el comercio internacional con los países industrializados, recuperar los niveles de crecimiento y un mercado internacional de capitales con tasas de interés a la baja. Estabilizados los precios y generado un excedente para el pago de los servicios del endeudamiento externo, se restauraría rápidamente la inversión y retornaría el flujo de capitales externos. Por lo tanto, el ajuste sería de corta duración en general, y el tiempo del mismo sería indirectamente proporcional a su drasticidad.

El escenario internacional no se comportó de acuerdo

a las hipótesis ni las medidas introducidas fueron eficaces. Como resultado, la inversión no se recuperó, por consiguiente las economías no crecieron y tampoco se consiguió la ansiada estabilidad de precios. Si bien hay muchas razones —varias de ellas de origen exógeno— para explicar lo sucedido, el continuo superávit de la balanza comercial parece ser una razón relevante. En efecto, aunque la reducción de importaciones y el aumento de exportaciones pueden solucionar los problemas de divisas para el pago de los servicios de la deuda externa, esto no resuelve el problema de su captación. El sector público debe generar los recursos para comprar los dólares a los exportadores para el pago de los servicios del endeudamiento externo. El superávit comercial se entronca así con el problema del desequilibrio fiscal, que aparece como el núcleo central de la crisis. Cabe destacar que sólo el endeudamiento externo equivale a un peso de casi cinco puntos del PIB que quedan encapsulados en el déficit fiscal.

Se propone una nueva modalidad de ajuste que parte del déficit fiscal y sus componentes tanto interno como externo. Se intenta su equilibrio tanto del gasto como de los ingresos del sector público. Para la reducción del gasto se utilizan varios instrumentos: ajuste de las remuneraciones del empleo público por debajo de la inflación; suspensión de la inversión pública; atraso a los pagos de la deuda interna y externa;\* reducción del gasto social; control de transferencias a municipios y provincias; esquemas de despido, retiro o jubilación forzosa de empleados públicos, etcétera. Por el lado de los ingresos, se han implementado varias modalidades de reforma tributaria que no han dado los resultados esperados ya que éstos no advienen en el corto plazo. Por consiguiente, se ha apelado al uso de impuestos indirectos particularmente aquéllos que gravan el consumo generalizado y son de fácil recolección, y al incremento de las tarifas de las empresas públicas.

Un balance preliminar indicaría que aparentemente se obtuvieron algunos éxitos en la reducción del gasto, no así en los ingresos fiscales. Los sistemas tributarios de la región son complejos y sensibles a las fluctuaciones internas, a los cambios en los precios relativos y al volumen y precios del comercio exterior.<sup>7</sup> Así, la caída de precios

del comercio exterior en algunos productos cruciales reduce significativamente la recaudación tributaria. De igual manera, el descenso de los niveles de ingreso, inflación y recesión operan en un sentido pro-cíclico. Como resultado el déficit fiscal, después de una caída inicial, no ha podido ser controlado. Agotado el recurso del endeudamiento tanto interno como externo, no ha habido más remedio que incursionar en un financiamiento espurio y por lo tanto, en elevados niveles de inflación.

En la medida en que el déficit fiscal presentaba crecientes dificultades de equilibrio y las presiones inflacionarias se agudizaban, se pensó en ajustes más drásticos, relacionados con transformaciones sustantivas de mediano plazo. Conseguir la estabilidad necesaria para restaurar el crecimiento requeriría, según este enfoque, de cambios institucionales de envergadura relacionados al perfil de la oferta y la demanda, así como a la relación entre lo público y lo privado. Comienza así el desmontaje explícito del aparato del sector público, a través de lo que denominó la producción del estado de malestar.

Se implementaron una serie de medidas para paliar los efectos de exclusión social de los ajustes. Las políticas sociales introducidas —en particular por los Fondos de Desarrollo Social— aunque puedan haber alcanzado algunos sectores perjudicados por el ajuste, no han compensado la reducción salarial ni la caída en la cantidad y calidad de los servicios sociales básicos, y han soslayado el tratamiento de la equidad en el financiamiento del déficit fiscal.<sup>8</sup>

Ajuste tras ajuste, la región vive ahora un proceso de cansancio.<sup>9</sup> Y no sólo eso: los paquetes de ajuste adquieren cada vez menos duración (cinco o seis meses a lo sumo), debido a que los desequilibrios se aceleran por el comportamiento exponencial de alguna variable de significación en el esquema (tipo de cambio, tasa de interés, caída de la recaudación fiscal, etc.). Sin embargo, las medidas introducidas continúan sin producir los resultados esperados: la recesión se prolonga; la inflación crece; el desequilibrio fiscal se agudiza; los empresarios continúan sin invertir y los trabajadores todavía no reciben mejoras en su calidad de vida, por lo menos para reparar en parte los elevados costos sociales de los sucesivos ajustes.

#### EL ESTADO DE MALESTAR

La situación socioeconómica durante la década de los ochenta en América Latina que se describe en apartados

\*El atraso del pago de los servicios de la deuda externa en América Latina alcanzó 11 000 millones de dólares en 1990.<sup>3</sup>

anteriores, ha puesto en evidencia las limitaciones del incipiente estado de bienestar (EB) en la región. En particular, numerosos estudios han señalado la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social, así como la ineficiencia asignativa del gasto social.<sup>10</sup> Desde el punto de vista de los pobres, el EB es un ausente o su presencia circunstancial, fragmentada y/o acotada. Esta constatación fundamenta la crítica a la presencia del Estado en la política social, en particular a la prestación estatal de servicios sociales en salud y educación.

Del cuestionamiento del EB —en especial de la presencia estatal como instancia correctiva en la distribución del ingreso a través del sistema de transferencias netas, que opera con el financiamiento y el gasto social— se pasa a una política de desarticulación explícita del andamiaje institucional del mismo. Esto a su vez va acompañado de una prédica contra la ineficiencia del Estado y sus servicios y de la inutilidad del pago de impuestos destinado a su financiamiento; prédica cuyo destino es generar las bases de legitimidad social que posibiliten la anulación o el recorte de la presencia del Estado en la economía. De la crisis del EB y sus intentos de reforma pasa a la producción del estado de malestar (EM). Aunque el paradigma de éste no puede aplicarse uniformemente a toda América Latina, debe admitirse que en los procesos de ajuste su difusión es bastante generalizada.

El concepto EM tiene dos dimensiones básicas estrechamente relacionadas: una psicosocial y otra institucional. La primera se genera en la conformación de una sociedad más dual en donde los estratos medios tienden a desvanecerse, y en donde se congelan las perspectivas de movilidad social ascendente. Sobre la comprobada ausencia de los servicios sociales básicos del Estado en los sectores de menores ingresos, se construye un discurso de un individualismo dogmático que deja a cada persona liberada a su propia suerte, resintiendo el tejido social y las redes comunitarias de solidaridad.

La dimensión psicosocial, que como se ve tiene referentes reales concretos, hace referencia a una percepción colectiva o estado de ánimo —en especial de los sectores de bajos ingresos y los nuevos pobres— que se traduce en dos aspectos.

En primer lugar un estado de desesperanza, que se deriva de una situación de continuo retroceso social en términos de ingresos reales y oportunidades de empleo decrecientes. En el caso de los nuevos pobres, acceso

restringido a posiciones de trabajo de baja calificación, baja productividad y bajos salarios.

En segundo lugar un estado de descreimiento, ya que los servicios de los sectores sociales públicos casi nunca fueron accesibles para los sectores de bajos ingresos o en el caso de los nuevos pobres, acceso a servicios deteriorados y sobrecargados.

Estos sentimientos de desesperanza y descreimiento que en su interacción se refuerzan mutuamente, producen un EM que se traduce en una caída generalizada de las expectativas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida. Sobre estas percepciones se produce, concomitantemente, la dimensión institucional del EM, que consiste principalmente en la disipación del incipiente EB que alguna vez se pensó consolidar en América Latina.

El desarme de la estructura de los servicios sociales públicos se produce en los siguientes términos:

- Comportamiento pro-cíclico: desde su expansión el EB se pensó al interior de una propuesta macroeconómica como un mecanismo contracíclico, tanto desde el punto de vista del gasto como de su financiamiento. El proceso de ajuste en América Latina al concebir el gasto social como blando procede a su corte y reducción, dejando sobrevivir mínimos mecanismos compensadores. Del lado del financiamiento, hay un alto componente de impuestos indirectos debido, entre otras cosas, a la presencia de elementos rígidos tales como subsidios al capital y la imposición directa sobre los ingresos altos y la riqueza.<sup>11</sup> De este modo, el 80 por ciento del mismo tiene un contenido pro-cíclico, que a su vez produce continuas crisis fiscales para las cuales se proponen sucesivos recortes del gasto.
- Vaciamiento presupuestario: como consecuencia de lo anterior se produce una reducción del presupuesto disponible para los sectores sociales, comenzando por el gasto en inversión y, posteriormente, corte de los gastos de operación. Lo primero tiene como consecuencia la no expansión de los servicios, por lo menos a un ritmo para absorber la presión demográfica, produciendo una saturación de los servicios por exceso de demanda. La reducción de los costos de operación se traduce en la falta de insumos básicos como: útiles escolares, tizas y mantenimiento en las escuelas; drogas básicas, algodón, jeringas, etcétera, en el sector salud. Esto último va acompañado por una dramática caída de las remuneraciones reales, del personal —sobre



todo calificado como médicos y maestros— que se traduce entre otras cosas en huelgas, ausentismo y una degradación profesional en un contexto de trabajo de escasez de recursos e insumos críticos. Por último, lo anterior redundará en una caída generalizada en la calidad de los servicios.<sup>12</sup>

Asimismo, el vaciamiento del presupuesto obedece a una lógica de poder y presiones de profundo contenido regresivo. Así, los servicios en lugares más apartados y/o los que sirven a los sectores más desprotegidos y menos organizados son cortados respecto, por ejemplo, a servicios urbanos que atienden a sectores de ingresos medios o altos o con un buen nivel de organización sindical.<sup>13</sup>

- Descentralización de servicios: el estado nacional transfiere servicios (redes de hospitales y puestos de salud, escuelas, etc.) a los estados locales—provincias y municipios— completamente deteriorados y sin financiamiento. A su vez, los estados provinciales con mayores restricciones fiscales que el estado nacional, reciben estos servicios para cerrarlos o para mantenerlos en funcionamiento a un nivel mínimo. De esta forma el estado nacional se libera de los servicios, no para descentralizar un sistema, sino para transferir un problema.
- Privatización total o parcial de servicios: al abolir la gratuidad de los servicios sociales básicos se facilita la exclusión de mayores sectores sociales de los mismos. En algunos países los servicios conservan su carácter público, pero con la introducción de tarifas sin el correspondiente sistema de selectividad que asegure las prestaciones gratuitas mínimas a los sectores de menores ingresos. En otros se integran a empresarios privados para hacerse cargo de los servicios sociales públicos e instaurar la eficiencia privada en la administración pública.
- Ritualización de los ministerios sociales: los ministerios sociales, al quedar sólo con la responsabilidad administrativa de las erogaciones corrientes (que significan más del 90% salarios), se transforman en gestores ante el ministerio de economía y/o hacienda de los fondos que se negocian entre los desmantelados sindicatos y grupos corporativos organizados que sobreviven (médicos, laboratorios, etc.).

Al carecer de fondos para transferir a los niveles locales, la función ministerial se reduce a un rito y los ministerios nacionales pierden la posibilidad de determinar la orientación final de la política social. Los

ministerios sociales son ministerios sin políticas y sin posibilidades de implementarlas:

- Utilización de organismos no gubernamentales y la familia: se retorna a la familia y a distintos organismos de la sociedad civil, sin fines de lucro, como efectores de bienestar. Esto, que en principio es muy positivo, se realiza desde el desmantelamiento y la renuncia explícita del Estado a asumir su responsabilidad en términos de una provisión de servicios sociales en salud y educación sobre bases universales. Se favorecen sistemas de autoayuda no por sus méritos organizativos-participativos, sino por su nula significación financiera para el sector público. Falta una transferencia de conocimientos y prácticas a las familias y comunidades, de modo que ellas puedan enfrentarse a los problemas de salud y educación que las aquejan.
- Focalización restringida: el gasto social debe concentrarse solamente sobre los pobres estructurales. Los pobres cíclicos no son una preocupación de la política social y serán absorbidos cuando se restaure el crecimiento económico. Por evitar un error de tipo B (incluir no pobres) se cae en un error de tipo A (excluir pobres). No existe focalización sobre los ingresos del sector público.
- Flexibilización de las relaciones de trabajo: la idea es disminuir los costos fijos de las empresas para posibilitar una mayor generación de empleo. Con ese objetivo, se intenta modificar la legislación laboral para flexibilizar las relaciones laborales, y dar una mayor discrecionalidad a las empresas, así como una menor intervención sindical. Garantizar mayores facilidades para despidos y contratación de obreros sin relación de estabilidad; movilidad entre puestos y labores, turnos y fijación de ritmos de trabajo; y una drástica reducción de prestaciones económicas y costos laborales. Como resultado se produjo una mayor precarización de las condiciones de trabajo.

Falta definir una política social interactuante con la política económica, de manera que con sentido contracíclico sostenga un consumo social básico y universal que concilie equidad con crecimiento. Los ajustes tuvieron un contenido recesivo deprimiendo las oportunidades de empleo, las remuneraciones reales y han precarizado las condiciones de trabajo. Se intentó reducir el déficit fiscal, a través del desmantelamiento del aparato estatal de bienestar y su estructura de subsidios y transferencias; lo que generó como consecuencia el EM en el que queda

institucionalizada la ausencia de toda preocupación distributiva. El cuadro se completa con el principio de "la maldad" del Estado, convertido en la instancia social que concentra monocausalmente todas las culpas: el Estado genera déficit; causa inflación; no proporciona servicios; es ineficiente; es fiscalmente voraz y, finalmente, corrupto.

#### HACIA UNA ECONOMÍA MIXTA DE BIENESTAR

Existe en América Latina y el Caribe sólo un enfoque alternativo al paradigma de ajuste descrito anteriormente.<sup>14</sup> La propuesta de CEPAL es en realidad un enfoque más amplio sobre desarrollo, que incluye procesos de ajuste o estabilización, o ambos. Principalmente se centra en la generación del crecimiento, a través de la incorporación de la región al mercado mundial vía la innovación tecnológica y mayor productividad en bienes manufacturados. Las exportaciones constituyen, así, el elemento dinámico del crecimiento y las que generan el excedente para financiar el desarrollo. Propuestas complementarias a este enfoque proponen las políticas sociales necesarias para conciliar equidad con crecimiento.<sup>3,15</sup>

No hay lugar aquí para hacer un análisis de los enfoques anteriores cuyo tratamiento excedería las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, y a la luz de la dolorosa experiencia regional, no podrían soslayarse dos puntos cruciales. Pues cualquiera sea en definitiva la modalidad de ajuste-estabilidad-crecimiento por la que se opte, hay dos temas cuyo tratamiento no podría ser obviado: uno es la cuestión del equilibrio fiscal como base de estabilidad económica y el otro, la inversión necesaria para financiar el crecimiento.

Después de décadas de intensa puja distributiva expresada a través de procesos inflacionarios que lubricaban en el tiempo la relación salario-precios relativos, parece que se llega al punto de concentración principal de la misma: el déficit fiscal. Este está relacionado, por un lado, al endeudamiento externo y, por el otro, a la distribución de los ingresos, en tanto que el sector público puede modelar la misma a través de la estructura de transferencias netas que opera vía ingresos y gastos del sector público.

Respecto al endeudamiento externo, debe esclarecerse que los sectores sociales que lo contrajeron no son los mismos que aquéllos que lo están pagando. En la medida en que el pago de la deuda externa no sea, al menos proporcionalmente, distribuido entre los sectores socia-

les que la contrajeron, existirá un componente de regresividad explícito. Este razonamiento se aplica aun distinguiendo entre deuda pública y privada, ya que la segunda ha sido en varios países nacionalizada o fue contratada bajo garantías reales proporcionadas por el sector público. Para atender los pagos del endeudamiento externo es necesario generar un superávit comercial, dada la situación de transferencia externa negativa.

Considerando la relativa inflexibilidad de las exportaciones y un contexto de términos de intercambio negativo, el ajuste externo se realiza reduciendo las importaciones, vía devaluaciones, que conllevan como efecto asociado la elevación de precios, caída de los salarios, compresión del consumo popular y una pérdida de dinamismo económico.<sup>16</sup>

El endeudamiento externo está asociado al déficit fiscal, en tanto que el sector público debe comprar las divisas para el pago del mismo a los exportadores y, además, impone una relación a la remuneración de factores internos, favorable a la transferencia externa en términos de bienes transables y en devaluaciones que suponen una combinación desempleo-caída de los salarios reales. A su vez, el equilibrio fiscal está asociado al corte del gasto público o incremento de su financiamiento, o ambos. En estas circunstancias, la cuestión del financiamiento del déficit fiscal y el endeudamiento externo, encierra la definición central sobre cómo deben distribuirse los costos de la crisis actual.

Es necesario definir qué sectores sociales deben pagar la deuda externa y financiar el déficit fiscal. Los márgenes para evadir la identificación de los agentes sociales relacionados al problema de la distribución de los costos del ajuste se han estrechado, ya que el déficit fiscal no puede financiarse con mayor endeudamiento externo y/o interno, y que la producción de mayores estados de malestar, en términos de desempleo-subempleo-caída de los salarios reales y contracción del gasto social, parece estar alcanzando sus umbrales críticos.

Al observar la distribución del ingreso en América Latina y la evolución de los ingresos del capital y el trabajo (cuadro IV), no cabe duda de que el costo mayor de los ajustes fiscales necesarios deben absorberlo los sectores de más altos ingresos y riqueza, ya que éstos deben ser proporcionales a las responsabilidades respectivas de cada grupo social respecto al endeudamiento externo. Debido a las altas tasas de evasión fiscal y a la insuficiencia informativa de los sistemas impositivos se ha argumentado que esta propuesta no es viable; pero entonces,

al mejorar los sistemas de información estadística sobre la pobreza y los pobres, es necesario desarrollar mejores informaciones sobre la riqueza y su reproducción, de modo que se posibilite la focalización sobre quienes deben financiar el déficit fiscal.

Por otro lado, toda propuesta de crecimiento —con o sin equidad— necesita la identificación de los agentes sociales que puedan financiarla. Las propuestas de transformación productiva con equidad, así como las modalidades de ajuste implementadas, asumen que será el empresariado el punto focal dinámico que realizará las inversiones necesarias para impulsar el crecimiento. Asimismo, se presupone que la mentalidad empresarial puede ser fácilmente esparcida a empresas medianas y pequeñas, dedicadas al mercado interno, y qué técnicas de gestión mejorarán la productividad de los microemprendimientos informales.

Según los enfoques mencionados, el empresario tendría que integrar el capital necesario para un crecimiento económico autosostenido. Adicionalmente, tendría que desplazar su consumo suntuario y posibilitar mayores márgenes de inversión necesaria para integrar los países a los mercados internacionales de manufacturas; incorporar mayor tecnología aumentando la productividad e incrementando la competitividad; modernizar las técnicas de gestión de las empresas; abandonar la realización de excedentes financieros —sobre todo los depositados en el exterior— para colocarlos en inversiones productivas con periodos de amortización largos y de elevado riesgo.

La realidad muestra que en un contexto de décadas inflacionarias y mercados cautivos, garantizados directa o indirectamente desde el sector público, los empresarios —en particular los que operan en sectores de bienes transables— están muy lejos del paradigma deseado; en efecto, se trata de un agente social que busca elevadas tasas de rentabilidad y en cortos plazos de tiempo; rápidos periodos de amortización del capital; control monopolístico y oligopolístico sobre los mercados de operación (internos o externos); respuesta a la demanda por incentivos de precios; producción de bienes, cuya competitividad se define por costos variables —principalmente salarios— el tipo de cambio y la productividad del trabajo obtenida por caída de los requerimientos de empleo.<sup>17</sup>

El héroe deseado impregnado de valores cívicos, con una visión de mediano plazo que prevalezca sobre la realización rápida de la ganancia, dinámico y eficiente, no corresponde a lo que sucede en la práctica de Amé-

rica Latina. El punto es que el capitalismo no puede prescindir de los empresarios, lo que implica que la lógica de la ganancia es una condición necesaria para la manutención del Estado y, en definitiva, la supervivencia de la democracia; cabe señalar que el capitalismo existirá con democracia o sin ella.

Se abordan problemas complejos asociados a las relaciones sociedad civil y Estado, cuyo tratamiento excede las posibilidades del presente trabajo; sin embargo, más allá de esa discusión puede postularse que en el capitalismo, el Estado es estructuralmente dependiente del capital y propenso a realizar sus intereses y, sin negar el principio de la dependencia estructural, puede plantearse en condiciones de democracia estables una autonomía relativa u operacional del Estado, en la que los distintos sectores sociales —en particular los trabajadores— acepten la propiedad privada y el control de los empresarios de la inversión y éstos, a su vez, acepten la democracia y por consiguiente políticas públicas favorables a los sectores sociales menos favorecidos por parte del Estado.

De esta manera, el concepto de autonomía relativa del Estado funda la posibilidad de plantear una economía mixta de bienestar. Ningún economista podría proponer una alternativa de desarrollo basándose en el interés altruista de los empresarios, así como pensar el Estado como independiente de esos intereses; esto no implica que a esos intereses no pueda dárseles una direccionalidad, a través de una regulación que supere la regulación burocrática del Estado y la regulación del mercado. Para una economía mixta de bienestar el punto es que, partiendo de esos intereses egoístas operando en el mercado, sea posible desarrollar una institucionalidad pública relativamente autónoma de intereses sectoriales, y lo suficientemente compleja como para no ser una correspondencia puntual de los mismos. El principio constitutivo de una economía mixta de bienestar se basa en lo siguiente: el máximo grado de interés consiste en no poner en el grado más alto los intereses propios. Se encontraría así una medida y responsabilidad que no viniesen dictadas por los principios de racionalidad económica de la empresa privada o de una lógica exclusivamente corporativa.<sup>18</sup>

El carácter mixto que se postula está asociado a la propiedad de los medios de producción y en mayor medida a la configuración de un espacio institucional, en donde se define el perfil de los sectores que serán las puntas de generación de un nuevo dinamismo económico de alta productividad y sinergismo. De este modo, se

intenta que los flujos financieros captados por el sector público, vía ahorro externo y/o principalmente interno, se asocien al ahorro privado externo y/o interno para restaurar el proceso de formación de capital sobre bases estables y sustentables. Esto implica una arquitectura jurídico-política que especifique claramente el rol del sector público, del privado, sindicatos, los distintos grupos sociales y, sobre todo, un acuerdo explícito sobre el bienestar; esto es, cómo se distribuirán los frutos del crecimiento económico y del progreso técnico.

Retornando a los dos temas básicos: el déficit fiscal y la recuperación de la inversión, en una economía mixta de bienestar, se considera que el endeudamiento externo y el déficit fiscal —asumiendo el no relajamiento de las restricciones externas— deben ser financiados lo más proporcionalmente posible con respecto a la distribución del ingreso. De igual modo, en una economía mixta de bienestar la inversión podrá ser restaurada en puntos de articulación estratégicos donde el escaso ahorro público disponible pueda articularse con el ahorro privado.

Sería ingenuo postular una reforma moral y pensar que los activos financieros, depositados en el exterior, volverán si es que no hay una garantía de ganancia institucionalmente pactada. Por lo tanto el déficit fiscal y la recuperación de la inversión presuponen con realismo un sector público que tendrá una direccionalidad propia, que no podrá ignorar los agentes sociales concretos que lo financian. Aún así, la generación de una economía mixta de bienestar en un contexto como el de América Latina, de creciente pobreza y desigualdades sociales, se funda en la posibilidad de introducir una direccionalidad social a la apropiación privada del excedente.

La superación de una regulación estatal hipertrofiada no es la vuelta a una *statu quo* anterior a una economía de mercado;<sup>19</sup> ni el achicamiento del EB es conducente a la

reducción de las desigualdades sociales.<sup>20</sup> En las condiciones actuales, la inversión no se recuperará si la acción estatal es marginal y no activa involucrando al capital en un proceso de desarrollo positivo. La hipótesis básica es que sería posible definir un espacio político mediante la articulación de enclaves supra-sectoriales que hayan superado la lógica faccional-corporativa y, por lo tanto, viabilizar una economía mixta de bienestar. Estos espacios de universalidad pueden ser parcialmente identificados en sectores de la burocracia estatal, en técnicos, intelectuales y comunidad académica, en algunos grupos de empresarios y sindicatos, en sectores de los partidos políticos, así como en el amplio espectro de organismos no gubernamentales. Por lo tanto, una economía mixta de bienestar requerirá una ingeniería política capaz de identificar y enebrear esos intereses en una conformación estatal-privada, que posibilite la generación de la inversión y la recuperación de un dinamismo económico con integración social; implicaría una nueva forma de regulación colectiva parcialmente desestatizada y descentralizada, con una direccionalidad universal y pública.

La reducción y caída del EB a través de la producción del EM no es económica ni políticamente sustentable. Las fuerzas matrices del mercado, articuladas con la acción estatal, pueden confluír generando un proceso de inversión en capital humano, físico y tecnológico —y sus efectos sinérgicos— que generen un proceso de desarrollo con creciente integración social. Una economía mixta de bienestar concebida como un espacio de macro-regulación en donde articulaciones estatal-empresarias y otros sectores sociales, se organicen sobre una lógica post-ganancia, parece ser una alternativa socialmente viable para la recuperación de la inversión y el crecimiento en América Latina.

---

REFERENCIAS

---

1. CEPAL. Endeudamiento externo y crecimiento económico en América Latina y el Caribe: consecuencia económica de la propuesta de reducción de la carga de la deuda formulada por la Secretaría Permanente del SELA comparadas con las de escenarios alternativos. Documento LC/R. 841. Santiago de Chile, 1989.
2. Albarez T, *et al.* Economic decline and child survival: the plight of Latin America in the eighties. Innocenti Occasional Papers N° 1 Spedale degli Innocenti, Florencia, Italia, 1989.
3. PRELAC. Empleo y equidad: desafío de los '90. Documento N° 354, Santiago de Chile, 1990
4. Londoño JL. Distribución nacional del ingreso en 1988: una mirada en perspectiva. Fedesarrollo, Coyuntura Social N° 1, Bogotá, Colombia, 1988.
5. PNUD. Human development report 1990. New York, USA: Oxford University Press, 1990.
6. CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1989. Santiago de Chile, 1989.
7. CEPAL-PNUD. América Latina: la política fiscal en los '80. Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD; Serie Política Fiscal 2. Santiago de Chile, 1989.
8. Bustelo ES, Isuani EA. El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina. Buenos Aires, Argentina: UNICEF, 1990.
9. Nelson J. Fragile Coalitions. The politics of economic adjustment. Washington D.C.: Overseas Development Council, 1989.
10. Bustelo ES. Política social en un contexto de crisis: será que se puede?. Buenos Aires, Argentina: UNICEF: 1988.
11. Barbeito AC. Crisis, distribución de ingresos y estado de bienestar. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina: CIEPP, 1990.
12. UNICEF. Ajuste con rostro humano. Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, 1987.
13. UNICEF. Efectos de la recesión mundial sobre la infancia. Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, 1984.
14. CEPAL. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria en América Latina y el Caribe en los años noventa. LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90II.G.6.
15. PNUD. Desarrollo sin pobreza. Documento presentado en la Primera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 20-23 de Noviembre de 1990.
16. Altimir O. Desarrollo, crisis y equidad en América Latina. En: Gurrieri A, Torres Rivas E. Los años noventa: desarrollo con equidad? San José de Costa Rica: FLACSO y CEPAL, 1990.
17. Lo Vuolo RM. Economía política del estado de bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista. (Mimeo), Buenos Aires, Argentina: CIEPP, 1990.
18. Offe C. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, España: Editorial Sistema, 1988.
19. Friedman RR, *et al.* Modern welfare state. A comparative view, trends and prospects. New York: New York University Press, 1987.
20. Krugman P. The age of diminished expectations - US economic policy in the 1990. Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 1990.
21. CEPAL. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990. Documento LC/G.1646, Santiago de Chile, 1990.
22. CEPAL-PNUD. Magnitud de la pobreza en América Latina en los años '80. Documento LC/L 533. Santiago de Chile, 1990.