

DISTRIBUCIÓN SOCIAL DE LA CRISIS ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y NUEVAS TENDENCIAS TRAS LA RECUPERACIÓN.

JUAN JOSÉ NATERA RIVAS.

RESUMEN

La crisis de la deuda externa trajo consigo el agravamiento de la situación social en los países latinoamericanos, en parte como consecuencia de las políticas de ajuste que debieron ser implementadas. No obstante, la actual recuperación económica no ha supuesto la recuperación de los indicadores sociales; antes al contrario, éstos muestran unos niveles peores incluso a los que se registraban a principios de los ochenta. En los párrafos que siguen pasamos revista a alguno de los factores que están en la base de esta situación.

ABSTRACT

The external debt crisis provoked the deterioration of the social conditions in Latin American countries, in part as a consequence of the adjustment policies required. The improved economic situation at present has not meant, however, a bettering of social indicators; on the contrary, they are even worse than at the beginning of the 1980s. In the present article we analyse some of the reasons for this situation.

INTRODUCCIÓN.

La crisis de la deuda externa que afectó a la región latinoamericana durante la década de los ochenta sumió a importantes sectores de población en la pobreza, uniéndose a aquellos que ya lo estaban y desandando parte del camino que trabajosamente se había recorrido durante las dos décadas anteriores. Hoy, la situación económica de estos países es francamente expansiva, y en el contexto político, se han dejado atrás los episodios dictatoriales y los conflictos internos; no obstante, día a día nos continúan asaltando noticias acerca del agravamiento de la situación social de amplios contingentes de la población latinoamericana, en la que los sectores hundidos (en constante incremento) tienen cada vez menor capacidad de respuesta. Si bien es cierto que las situaciones nacionales son muy heterogéneas, las revueltas protagonizadas por aquellos ciudadanos que aún continúan teniendo cierta capacidad de organización (muchos de los cuales no hace tanto debían ser necesariamente considerados como clase media), las inquietantes cifras sobre población indigente, o el deterioro de las coberturas estatales en salud y educación nos pueden hacer plantearnos cómo es posible que ésto esté ocurriendo en el marco de la recuperación económica que, especialmente los países mayores, están experimentando.

La respuesta no puede ser simple; la gran cantidad de actores sociales involucrados, las repercusiones que sobre las políticas sociales estatales (y su manera de llevarlas a la práctica) tuvo la crisis, o las consecuencias del proceso de globalización y de apertura de las economías latinoamericanas –que, necesariamente, influyen en los mercados de trabajo internos– son, entre otros, algunos de los elementos que subyacen en la actual situación.

El objetivo de las presentes páginas es mostrar, de manera necesariamente sumaria, los principales procesos que podrían explicar esta aparente contradicción. Para ello, en una primera parte, introductoria, mostraremos las consecuencias que la crisis de la deuda externa tuvo sobre las clases populares y la respuesta estatal a dicha crisis, especialmente en lo referente a las políticas sociales. En el segundo bloque, los protagonistas serán por un lado, los ingresos, muy diferentes en su monto según el estrato social al que nos refiramos, polarización derivada del hecho de que el crecimiento económico se está resolviendo como un crecimiento sin equidad; por otro, la reestructuración y la nueva forma en la que los Estados, en un contexto neoliberal, aplican –o se plantean aplicar– las políticas sociales tan necesarias para tratar de redistribuir la riqueza generada por la recuperación.

Por último, es preciso indicar que los contenidos de la primera parte pueden ser extrapolables, en mayor o menor medida, a la práctica totalidad de los países del área, desde el momento en que todos ellos han debido poner en práctica políticas de ajuste con el fin de superar la crisis; no obstante, las tendencias mostradas en el segundo bloque tan sólo son aplicables a los países con economías más desarrolladas –Chile, Venezuela, Argentina, México...–, en los que efectivamente pequeños Estados del Bienestar fueron implementados, cuentan con clases medias de cierta importancia –aunque en gran parte hoy empobrecidas–, etc, mientras que dichas tendencias serán menos aplicables a los pequeños países –especialmente los centroamericanos–, que en algún caso se encuentran aún inmersos en el proceso de sustitución de importaciones.

La crisis de la deuda externa y sus repercusiones sociales.

La crisis del petróleo desencadenada en 1973 generó una situación de gran liquidez por parte de los bancos de los países desarrollados, dinero que, por diferentes factores, se dirigió en forma de préstamos a interés variable hacia los países menos desarrollados, entre ellos, los latinoamericanos. Así pues, y en contraste con las décadas anteriores, una gran cantidad de dinero llegó; fondos que fueron empleados en mitigar el propio aumento del precio del crudo (en el caso de los países no productores) o en financiar inversiones que luego no resultaron tan rentables como se esperaba. Esta primera fase de llegada de grandes cantidades de dinero se extendió hasta 1979, año del segundo choque petrolero.

En esta segunda etapa, que se extenderá hasta 1982, y a diferencia de lo que ocurrió en la anterior, los países desarrollados, y especialmente Estados Unidos, se convirtieron en demandadores netos de capital, lo que redundó en una enorme subida de los tipos de interés; como los préstamos otorgados a los países latinoamericanos habían sido concedidos a interés variable, las dificultades para el pago no sólo del principal de la deuda, sino de los crecientes

intereses que generaba, comenzaron a ponerse de manifiesto en forma dramática. El dinero continuó llegando desde el exterior –se pensaba que los países receptores estaban pasando no por una crisis de solvencia, sino de liquidez–, pero este dinero debió ser empleado no sólo para la financiación de la deuda, sino para cubrir la salida de capitales nacionales, que comenzaba a tomar un gran volumen; como consecuencia de estos dos factores, la transferencia neta de capitales hacia Latinoamérica entre 1980 y 1982 fue, en promedio, cero (LUSTIG 1995, 69).

En agosto de 1982 Méjico informa que no puede hacer frente al pago anual del principal de la deuda ni de los intereses que devenga, y a finales de año se le suma Brasil, lo que marca el comienzo de la crisis de la deuda externa, y hará que la llegada de capitales desde el exterior caiga de una manera drástica, como consecuencia del pánico que se produjo en el circuito financiero internacional. Enfrentados los países deudores al pago de unas cantidades que habían aumentado de forma importante por el alza de los tipos de interés, hubieron de poner en práctica una serie de políticas de ajuste, políticas que han supuesto, en esencia, la adaptación de sus economías a un contexto internacional resultado de la combinación de tasas de interés externas crecientes en números reales, la caída de los términos de intercambio y un brusco recorte del crédito privado externo (LUSTIG 1995, 80). La drástica disminución de los flujos de capitales extranjeros, créditos externos en los que se habían basado las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, y la necesidad de atender al pago de la deuda que su concesión suponía, llevaron a las economías latinoamericanas a una época de recesión, como lo muestra el hecho de que en la década de los ochenta el crecimiento económico medio de la región fue de sólo el 1,3% anual, frente al 5,6% de los sesenta y el 5,9% de los setenta, al tiempo que la renta per cápita se situaba en 1989 al mismo nivel de 1978, ésto es, alrededor de los 2.000 dólares (IGLESIAS 1995, 207).

En estas condiciones, y forzados por la necesidad de obtener fondos con los que afrontar los pagos, los países deudores hubieron de disminuir el monto de sus importaciones, tratando al mismo tiempo de aumentar de manera considerable sus exportaciones, y someter a importantes variaciones la distribución del gasto público (Nota al pie 1: El éxito en el empeño en obtener fondos en el marco del derrumbe en los montos de los créditos externos fue importante, hasta el punto que la transferencia neta de capitales hacia los acreedores alcanzó cifras superiores a los 200.000 millones de dólares en el periodo 1982/1989 (IGLESIAS 1995, 202). Fondos que se obtuvieron con grandes costos sociales y que no pudieron ser empleados en aliviar las necesidades internas de los países durante el periodo de recesión.) En sentido estricto, el gasto público aumentó, de manera que a lo que se asistió fue a una redistribución de dicho gasto, recortándose fondos de los gastos corrientes programables y destinando el excedente de esta manera generado al pago de la deuda. De los recortes mencionados los gastos sociales no fueron excluidos; así, las partidas destinadas a educación y salud descendieron de media en la región entre 1980/82 y 1985/87 desde el 14,9% sobre el total de gastos al 13,69% (SANTOS 1996, 247), mientras que la caída en las partidas destinadas a la vivienda fue aún mayor, no alcanzado hoy todavía el gasto real per cápita en este rubro los niveles que exhibía en 1980 (CEPAL, 1996, 128) (Nota al pie 2: Esta disminución comparativamente mayor del gasto social en vivienda se deriva del intento de mantener los gastos en salud y educación; si bien considerada junto a estos rubros como el área en la que se debía invertir para paliar las consecuencias derivadas de la inequidad en el ingreso,

la imposibilidad material para satisfacer la demanda habitacional en las actuales condiciones ha ido derivando el interés hacia las otras dos áreas.).

Otra de las políticas (de gran trascendencia para los menos pudientes) más empleadas por los Estados latinoamericanos en este periodo fue el de tratar de financiar el déficit fiscal mediante la emisión de moneda; a medida que aumentaban las necesidades de financiación, se incrementaba el proceso de inflación, que acabó en algunos casos con drásticas reformas monetarias (Plan Austral en Argentina –1985–, o Plan Tropical en Brasil –1986–). No obstante, no todos los sectores de las sociedades latinoamericanas sufrieron en igual medida las consecuencias de los drásticos cambios en el valor de su moneda; antes al contrario, fueron las capas populares las que llevaron la peor parte, desde el momento en que parte de las clases media y alta poseían capitales en divisas, ya fuera como resultado del ahorro (tradicionalmente realizado en estos países en moneda extranjera) o de la evasión de capitales registrada durante el periodo de llegada masiva de créditos. (Nota al pie 3: La evasión de capitales, ya fuera en forma de inversiones o de transferencias bancarias, ha tenido mucho que ver en la situación actual de las economías deudoras. Así, en el periodo 1974/82, y según estimaciones del Banco Mundial, las fugas supusieron, sobre el total de capitales llegados a los diferentes países, el 17,8% en Argentina, el 49,1% en Venezuela, el 34,3% en México, el 32,8% en Perú y el 4,3% en Brasil (SEBASTIÁN 1988, 107). Divisas que, pese a tener que ser pagadas por los países de origen de los evasores, han permitido a éstos últimos afrontar sin ningún tipo de problema las políticas de ajuste).

En la otra cara de la moneda, la caída de los salarios fue general, caída registrada en dos planos; por un lado, los salarios reales disminuyeron en la práctica totalidad de los países para los que tenemos información, resultando su nivel en 1989, y pese a algunos repuntes, inferior al exhibido en 1980 (cuadro 1). Por otro, desde la década del ochenta montos progresivamente menores de la riqueza generada en el país iban a parar a las manos de los asalariados, como lo muestra el cuadro 2; caída en el nivel de ingresos de los trabajadores que no pudo ser compensada por la acción gubernamental, dado que los medios –fondos– con los que se podía contar habían disminuido, en aras de fomentar el ahorro estatal.

Cuadro nº 1.
Evolución de las remuneraciones medias (1979/1989).

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	89,5	100	89,4	80,1	100,5	127,1	107,8	109,5	103	97,3	88,7
Brasil	95,1	100	108,5	121,6	112,7	105,1	112,7	121,8	102,4	107,1	105,6
Colombia	99,3	100	101,3	104,7	110,1	118,1	114,6	120,1	119,2	117,7	119,1
Costa Rica	99,2	100	88,3	70,8	78,5	84,7	92,2	97,8	89,2	87,5	-
México	102,9	100	103,6	104,4	80,7	75,4	76,6	72,3	72,8	72,1	-
Perú	88,9	100	101,8	110,2	93,4	87,2	77,6	97,5	101,3	77,4	36,9
Uruguay	100,4	100	107,5	107,1	84,9	77,1	88,1	94	98,5	99,7	98,9

Fte: LUSTIG 1995, 109.

Cuadro nº 2.
Remuneración de los asalariados. Porcentaje sobre el producto interno bruto.

	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	34,7	40,9	31,5	31,9	24,9
Brasil	-	34,2	35,1	36,3	-
Colombia	34,4	39,1	41,6	40,6	37,9 ^{a)}
Costa Rica	45,5	46,9	49,5	46,7	48,3
México	31,2	35,7	36	28,7	25,9 ^{a)}
Uruguay	39,5	45,8	30,8	31,5	33,4 ^{a)}

a) 1988.

Fte: SÁINZ Y CALCAGNO 1992, 19.

El peso del ajuste lo sobrellevaron pues en gran medida los asalariados, carga que no se redujo sólo a las comentadas reducciones de sus ingresos; además, en el contexto neoliberal en el que los gobiernos se movían, se pusieron en práctica políticas fuertemente represivas para con ellos; así, y ante la crisis económica en la que la región se encontraba, se preconizaba "...el pleno y libre funcionamiento del mercado, con lo que se bajarán los "costos laborales" derivados de la legislación protectora existente y se mejorará "la competitividad" de la producción, lo que redundará en más empleo" (KESSELMAN, 1996, 23), reducción que, al menos en el contexto argentino, resulta inferior a la que se podría obtener a través de la disminución de los costes financieros o energéticos (Ibid., pág.27). Estas políticas, tendentes a una "flexibilización laboral" (en realidad a la precarización y desprotección absoluta de los trabajadores), en muchos casos habían sido implantadas por los gobiernos militares, pero continúan aplicándose aún hoy pese a la adopción en muchos casos de regímenes democráticos; en resumen, todo este proceso "...no se trató solamente de un retroceso de la participación de los asalariados en el ingreso: hubo una modificación de la estructura del empleo, con la cual las ocupaciones de mayor productividad y mayor presencia sindical, como el empleo industrial, retrocedieron, y aumentó el empleo, en muchos casos informal, en sectores de menor productividad, como el agro y los servicios" (SÁINZ Y CALCAGNO 1992, 20). Se tendió pues a precarizar el empleo existente, al tiempo que el poder adquisitivo de los trabajadores disminuyó, volviéndose progresivamente más pobres.

Estas medidas, adoptadas en mayor o menor medida por la práctica totalidad de los países obligados por las circunstancias, derivaron pues en una crisis con profundas ramificaciones sociales, agravada por el hecho de que el "reparto" de los costos no afectó a todas las capas sociales por igual, tal como lo sintetiza SEBASTIÁN (1988, 176):

Las medidas de ajuste confluyen generalmente en una reducción del nivel de actividad económica, en una recesión, y en eliminación de ciertos mecanismos estatales de redistribución para reducir el gasto público. Son medidas que pesan severamente sobre la población con menos ahorros y con menor poder de negociación, de manera que el reparto de la austeridad que el ajuste exige, se hace con la misma desigualdad que caracteriza en aquellos países el

reparto de la riqueza. El ajuste cargó su peso desproporcionadamente sobre las mayorías populares, que ven reducidas las posibilidades de empleo, su poder adquisitivo, y las modestas medidas redistributivas que había implementado el estado.

LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y EL REPARTO SOCIAL DE LA RIQUEZA.

La inequidad en los ingresos.

En la presente década, y en parte como resultado de estas políticas de ajuste, se han registrado avances, en algunos casos espectaculares, en el campo económico, de los que porcentajes de crecimiento superiores al 4% en 1994, o la reducción de la inflación a niveles manejables partiendo de números de tres, y en algún caso cuatro cifras son sólo algunos ejemplos. En contraste, en el plano social los avances en los noventa no han sido tan espectaculares, dado que ni hemos asistido a una recuperación de los indicadores de pobreza e indigencia, volviendo a la tendencia que se registró hasta los ochenta (cuadro 3), ni se ha invertido la tendencia hacia la “expansión social” de la pobreza. Volumen de exportación, crecimiento del P.I.B., aumento del consumo... relativamente satisfactorios, si bien son efectivamente signo de una recuperación económica, no pueden serlo de un verdadero crecimiento equitativo, cuando otros indicadores, como cobertura (y calidad) de los servicios públicos de salud, acceso a la vivienda, escolarización, etc. no pueden considerarse como a la altura de las nuevas circunstancias económicas.

Cuadro nº 3.

América Latina. Porcentaje de hogares bajo las líneas de pobreza y de indigencia.

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza (total hogares)	51	40	35	37	39
Urbana	-	26	25	30	34
Rural	-	62	54	53	53
Indigencia (total hogares)	26	19	15	17	18
Urbana	-	10	9	11	13
Rural	-	34	28	30	30

Fte: 1960/1986, TOKMAN 1995, 218. 1990, CEPAL, 1996, 108.

Podemos preguntarnos pues por qué la recuperación económica no tiene reflejo en mejoras en la situación social.

En este sentido, es un hecho que el crecimiento económico es condición necesaria para afrontar políticas destinadas a combatir la pobreza, desde el momento en que unos ingresos que se mantuvieran aproximadamente al mismo nivel no permitirían un incremento de los gastos sociales, a no ser que se desviasen partidas desde otras ramas del presupuesto (especialmente desde aquellas que pueden considerarse como “no productivas”, fundamentalmente defensa).

Pero siendo ésto así, es necesario también tener en cuenta que el crecimiento no es, por sí sólo, suficiente para reducir el nivel de pobreza; antes al contrario, éste puede derivar paradójicamente en una mayor marginación de los estratos menos pudientes. En la base de este hecho se encuentra una inadecuada distribución de los beneficios del crecimiento, entendida fundamentalmente como ingresos, que en los percibidos por los sectores populares, en muchos casos provienen de trabajos precarios. Así, "...un rápido crecimiento de la producción global no reduce por sí sólo la pobreza y la desigualdad ni proporciona suficiente empleo productivo dentro de periodos de tiempo aceptables. [...] El punto crucial del problema del empleo en el mundo en vías de desarrollo radica así en la elevada proporción de mano de obra que percibe ingresos inadecuados." (BLANCHARD, 1976, pag.2 y ss.); las apreciaciones del Director General de la O.I.T. datan de hace 20 años, pero la nómina de aquellos que hoy ingresan o se hunden aún más en la categoría de pobres está formada por muchos de los que, "gozando" de empleo, perciben remuneraciones progresivamente más magras. Son los nuevos pobres.

La importancia de este factor es tal que en el momento actual el incremento de la pobreza está ligado al aumento del desempleo, al deterioro en la calidad de la ocupación y a las menores remuneraciones que los trabajadores perciben (TOKMAN 1995, 223), todo ello en un contexto de recuperación económica. Tanto es así que si bien durante la década de los noventa la tendencia de los salarios medios reales ha sido a subir, o al menos, a mantenerse (pero sin llegar en la mayor parte de los países a alcanzar los niveles que exhibían en 1980), la inequidad en la distribución de esos beneficios ha llevado a que las diferencias en los ingresos que perciben los más pobres en relación con los más ricos sean abismales (cuadro 4). Existe pues crecimiento, sí, pero no distribución equitativa, desde el momento en que los estratos de mayores ingresos obtienen cantidades varias veces por encima del promedio nacional, mientras que tan sólo una fracción de las mismas llega a la población situada en el otro extremo.

Cuadro nº 4.
Índice relativo del ingreso per capita de los hogares. (Promedio anual = 100)

Decil/Año	Argentina 1992 a)	Brasil 1990 b)	Colombia 1992 c)	Chile 1992 b)	México 1992 b)
1 (más pobre)	15,6	7,4	10,3	12,9	9,4
2	27,4	14,4	21	21,9	19,6
3	34	20,2	29,1	29,3	28,4
4	44,1	27,8	37,8	37	36,8
5	54,9	36,5	48,8	46,5	46,5
6	68,3	49,1	62,9	58,7	59,2
7	86,9	67,7	82,3	74,4	76,4
8	112,5	99	116,6	99,2	103,4
9	157,8	165	168,1	150,1	153,1
10 (más rico)	399,5	515	429,7	469,7	467

a) Area metropolitana. b) Total nacional. c) 8 ciudades principales.

Fte: JIMÉNEZ Y RUEDE, 1996, tabla 1.

Además, bajo estas diferencias no subyacen tan sólo cuestiones como la subocupación – que efectivamente ha aumentado en la región en los últimos años–, o el propio desempleo; lo dramático es que existe gran cantidad de trabajadores plenamente empleados que han visto cómo los ingresos que obtienen han ido progresivamente disminuyendo. En este sentido, las economías latinoamericanas han debido soportar cambios tendentes a su adaptación a entornos de mayor apertura y competencia, especialización productiva y sectorial, y adaptación a las nuevas tecnologías, en el marco de lograr una mayor competitividad. En el contexto laboral ésto ha redundado en una cada vez mayor diferenciación entre tipos de trabajo, dado que la brecha entre trabajos productivos –y bien remunerados–, adaptados a las nuevas necesidades del contexto económico nacional, y aquellos otros menos productivos, tiende a agrandarse; las dificultades existentes a la hora de incorporarse a los perfiles laborales que el crecimiento demanda aumentan con el tiempo, por lo que el acceso de la población de menores ingresos a trabajos mejor remunerados es muy complicado, cuando no imposible, desde el momento en que su nivel de cualificación no es el necesario para acceder a ellos (JIMÉNEZ y RUEDE 1996, 2). En este contexto debe enmarcarse la importancia que el empleo de baja productividad presenta en muchos de los países del área (cuadro 5), y que, como hemos indicado, influye directamente sobre el nivel de ingresos que la población dedicada a ellos percibe.

Cuadro nº 5.
Distribución de la población urbana económicamente activa ocupada en actividades de baja productividad en 1992, en porcentajes.

	Micro- empresario	Asalariado microempresario	Empleo doméstico	Independiente no calificado	Total
Argentina ^{a)}	3,9	15	4,5	21,6	45
Bolivia	3,8	11,8	3,6	37,4	56,5
Brasil (1990)	-	21,5	6,1	21,5	49
Chile	2,7	14,6	6,7	19,4	43,4
Colombia	-	-	5,1	25,9	31
Costa Rica	3,3	10,7	3,4	16,5	33,8
Guatemala (1989)	2,1	14,8	7	30,9	54,7
Honduras	0,8	10,5	6,6	30,8	48,7
México	3,7	19,9	3,3	17,4	44,3
Panamá (1991)	2,6	5,8	7	22,5	37,8
Paraguay ^{b)}	4,9	12,5	10,8	22,1	50,3
Uruguay	2,6	9,9	7	20,2	39,7
Venezuela	5,1	6,6	5	21,4	38,1

a) Incluye únicamente el Gran Buenos Aires.

b) Incluye únicamente el Área Metropolitana de Asunción.

Fte: CEPAL 1996, 150.

Las posibilidades de ascenso vertical de la población de menores ingresos ocupada, y el mero hecho de encontrar trabajo relativamente bien remunerado para aquellos que no lo tienen, se está tornando cada vez más complicado. Y, aparentemente, no puede culparse de ello totalmente a las personas que se encuentran en esa situación, dado que el factor educacional (tanto en el plano de educación básica como en el de reciclaje ocupacional) se resuelve como determinante no sólo en lo relativo a la incidencia de la desocupación, sino incluso en relación con la cantidad de ingresos que, potencialmente, se podrán obtener. Así, los niños y adolescentes que hoy se ven obligados a trabajar para ayudar al sostenimiento de su hogar percibirán en el futuro ingresos un 20% inferiores a aquellos que estudian (CEPAL 1995 b, 2); la mejora en este campo de la educación básica tan sólo puede ser abordada por el Estado, a través esfuerzos sostenidos en materia educacional (y de apoyo a los hogares de menores ingresos para que sus integrantes puedan acceder a la instrucción), y siempre teniendo en cuenta que las mejoras serán apreciables fundamentalmente en el medio y largo plazo. Además, y enlazando con la cuestión siguiente, a la hora de incrementar las posibilidades de una inserción “de calidad” en el mercado laboral no basta con acceder a la educación básica, sino que es preciso aumentar en lo posible el grado de estudios de la población, especialmente en el marco de una mayor competitividad para obtener empleos no ya bien remunerados, sino insertos legalmente en el sistema.

Por otro lado, y como ya hemos indicado, las posibilidades de mejora en la situación laboral están ligadas al reciclaje de los trabajadores, que deben adecuarse a las nuevas exigencias. No obstante, las empresas, a la hora de invertir en capacitación, tenderán a ofrecer aquellas enseñanzas que redunden en un aumento de la productividad de la mano de obra que emplean, ésto es, ofrecerán fundamentalmente capacitación específica; en los casos en los que el interesado, o su familia, no cuenten con recursos para invertir en formación, la aportada por las empresas será la única a la que el empleado podrá optar, formación que, en promedio, es de uno o dos meses durante una vida laboral de 40 o 50 años (RAMOS 1995, 21). El acceso a la educación y al reciclaje laboral está, por tanto, también segmentado en estas sociedades.

La actuación del Estado frente a los desequilibrios sociales.

¿Qué se hace, mientras tanto, desde el Estado?

En primer lugar, es preciso indicar que el espíritu que alimenta gran parte de las políticas de ajuste aplicadas en América Latina para tratar de superar la crisis es reclamar la vuelta a las facilidades y precisiones propias de la “inacción” del Estado liberal (LOVUOLO 1996, 52); el Estado debería pues permanecer inactivo no sólo en lo económico, sino también en relación con la protección de amplios sectores sociales hundidos, en el convencimiento de que, en un periodo de tiempo, los beneficios de la recuperación acabarán por “deslizarse” hacia abajo, hasta cubrir en mayor o menor medida a la totalidad de los estratos sociales. No obstante, y como indicaba ya la CEPAL (1985, 62) a principios de la década de los ochenta, la experiencia ha demostrado que esta teoría del “goteo” es en realidad una falacia:

Es un hecho que la teoría de la filtración (trickle down) no ha funcionado en América Latina en los períodos de mayor prosperidad económica. Mucho menos se puede esperar que opere automáticamente en condiciones restrictivas y de menor crecimiento. Por ese motivo se hace más urgente la decidida acción pública, tanto para maximizar el crecimiento como para lograr que sus beneficios lleguen a los más pobres.

A ello habría que unir, a nuestro entender, que la adopción de una postura de inacción, en el actual contexto político, hace más injustificable la no implicación del Estado en lograr una efectiva redistribución de los ingresos, un crecimiento más equitativo.

Es por ello que un Estado inactivo, en el sentido liberal, no parece el más adecuado para tratar de llevar a la totalidad de la población los beneficios de la recuperación económica; pero el fracaso relativo de las concepciones de Estado que buscaban aplicar políticas universalistas tendentes a garantizar el acceso a determinados bienes y servicios (que pueden ser llamados “Estados del Bienestar”) indica que esta opción plantea también grandes problemas; problemas que se magnificaron en el contexto latinoamericano, desde el momento en que los Estados del bienestar implantados en la región hicieron hincapié más en la redistribución del ingreso que en el mejoramiento de la capacitación como vía más rápida para mejorar la situación de las mayorías, pese a que este modo de actuar implica desembolsos muy importantes; esta opción supone el que los límites estructurales se alcanzan pronto (SANTOS 1996, 245), especialmente en épocas de crisis económica.

En este sentido podría objetarse que la situación económica actual, con porcentajes de crecimiento del P.I.B de cierta importancia, no es tan dramática como lo fue en la década anterior, y que habría un mayor volumen de fondos para dedicar a gasto social. Pero esta presunción es discutible, tal y como algunos autores señalan. Así, y dada la falta de equidad en la distribución del ingreso a la que ya hemos hecho referencia, de las mejoras en la economía nacional no se deriva, necesariamente, una mayor disponibilidad de fondos estatales para gastos sociales, fondos que, además, deben salir de los estratos medios; la imposibilidad política de implantar cambios drásticos en el sistema impositivo, y el hecho de que los ingresos de los estratos altos se resuelvan como “intocables”, ante las necesidades de acumulación de capital imperantes, están en la base de esta situación. Dado que una determinada porción de los estratos medios también han sufrido las consecuencias del ajuste, la presión que sobre ellos se puede ejercer presenta ciertos límites, a lo que se une el hecho de que, al poseer mayor grado de organización y capacidad de presión política, las medidas destinadas a obtener fondos para las políticas antipobreza sin su acuerdo encuentran importantes limitaciones (TOKMAN 1995, 240).

De cualquier manera, lo que sí es cierto es que las estrategias del Estado a la hora de poner en práctica políticas sociales están sufriendo grandes cambios. Como ejemplo de ello tenemos la continuidad en la creación y aplicación de “fondos sociales de emergencia”; surgidos a mediados de la década de los ochenta en el marco de la aplicación de políticas compensatorias, son instrumentos de carácter temporal creados con el fin de tratar de apoyar a los sectores más afectados por la crisis. En la presente década se está registrando una tendencia a su aplicación sin concretar límites temporales, resolviéndose como uno de los instrumentos más utilizados por los gobiernos latinoamericanos en sus políticas sociales. Las actuaciones por ellos contempladas están financiadas en gran parte con capital externo (producto de la coope-

ración internacional o de créditos blandos de instituciones supranacionales), y son llevadas a cabo por entidades intermedias –en muchos casos ONGs–, con un marco de actuación local; el Estado pasa pues de ser el ejecutor de los proyectos sociales a convertirse en financiador y evaluador.

No obstante, los resultados derivados de la aplicación de este tipo de instrumento son, necesariamente, fragmentarios, lo que puede derivar en la ausencia de racionalidad en la ejecución de las políticas sociales, además de que presentan ciertas contradicciones en su puesta en práctica (cfr. SANTOS 1996, *passim*).

También en la línea de apoyo a los desfavorecidos, en algunos casos cantidades provenientes de los fondos recaudados de las privatizaciones de empresas públicas pueden ser destinadas a fines sociales; es el caso de Bolivia y Colombia, países en los que parte de dichos fondos se invertirán en la dotación de proyectos sociales o infraestructura (CEPAL 1995 a, 17). No obstante, en la mayor parte de los casos las ventas de empresas públicas al sector privado están destinadas a cubrir el déficit fiscal, como muestra la reactivación del proceso privatizador en Argentina y México tras la crisis de 1994.

Pero coexistiendo con estos intentos de apoyo a los sectores sociales más desfavorecidos –que, por cierto, no tienden a obtener cambios estructurales que permitan superar los problemas de base–, estamos asistiendo a una retirada de la acción estatal en áreas críticas en relación con el bienestar de la población, como pueden ser salud y seguridad social.

Las contingencias cubiertas por la seguridad social son vejez, invalidez, y muerte (a través de pensiones), así como accidentes laborales y los problemas derivados de enfermedades generales y maternidad en todos los países del área, mientras que subsidios de desempleo o ayudas familiares tan sólo están instaurados en la cuarta parte; la cobertura alcanza, de media, al 60% de la población, aunque con marcadas diferencias entre países (LÓPEZ 1995, 376). Pero si bien estas cifras pueden parecer aceptables, las tendencias actuales son, cuanto menos, pesimistas. Así, en la actualidad la tendencia es a privatizar los servicios sanitarios, para que la ciudadanía acceda a ellos a través de sistemas de seguros o acuda directamente al campo privado, al tiempo que en la seguridad social se está sustituyendo el sistema de reparto por otro de capitalización (TOKMAN 1995, 235). En estas condiciones, ¿tendrán las mismas posibilidades de acceso a salud y a la percepción de los beneficios de la seguridad social los empleados en trabajos de baja productividad?; es más, ¿cómo se espera que los desempleados, o aquellos inmersos en el sector informal tengan siquiera derecho a ellos?

El modelo del Estado del bienestar puede estar condenado al fracaso, pero parece necesaria la acción gubernamental a fin de revertir no sólo el creciente empobrecimiento de amplias capas de población, sino su desprotección. Pero incluso si coincidimos en que ésto es preciso, su implementación presenta problemas de tipo operativo.

La acción estatal tiende a ser cada vez más puntual y restringida, lo que implica una mayor selectividad de las prestaciones públicas, y la “focalización” sobre grupos determinados que, en teoría, estarían integrados por individuos o familias pertenecientes a los sectores más desfavorecidos (PEÑALVA 1996, 314). No obstante, y como ha puesto de relieve, entre otros, RUBÉN LO VUOLO (1996, 52-53) antes de emprender este tipo de acciones es preciso definir una serie de conceptos implícitos en ellas; “a quién”, “cuánto”, “a costa de quien” o “qué tipo

de acción”, definiciones que deben ser tomadas a nivel político, dado que a partir de ellas se implementarán políticas que necesitaran determinadas cantidades de recursos; debido a que la cantidad de recursos que se pueden aplicar no son inagotables, en la práctica se tiende a acotar estas cuestiones a partir de la delimitación de unos mínimos, planteándose pues la discusión en los términos de hasta qué punto ciertas situaciones dejan de ser tolerables y deben ser objeto de asistencia, y, en este sentido, qué sectores de la población son los que estarían legitimados para recibir los beneficios de la política social del Estado.

No obstante, ni siquiera una vez satisfechas medianamente estas premisas el Estado aparece con capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades, desde el momento en que se trata de un estado de concepción centralista, mientras que la correcta implementación de las políticas sociales debe ser abordada desde el nivel local (AROCENA 1996, 153); y en este proceso de descentralización, no basta con transferir las “competencias”, sino que es preciso dotar económicamente a las instituciones locales –ya sean municipales o provinciales– de los fondos necesarios para hacerse cargo de sus obligaciones.

Por último, es necesario indicar que aparentemente existe una tendencia a que la aplicación de las políticas sociales sea tan sólo una manera de acallar los brotes de descontento popular, por lo que la capacidad de organización de los grupos desfavorecidos aparecería como un factor clave a la hora de obtener prestaciones estatales. Si dicha acción es resultado cada vez en mayor medida de la definición de unos grupos “necesitados”, en el contexto actual, que continúa siendo de escasez relativa de fondos para gasto social, cabe plantearse tanto si las manifestaciones de descontento, como la posibilidad de obtener sufragios, no pesarán a la hora de definir dichos grupos. Y ello implica que si la presión social efectivamente se resuelve como el factor que mueve a la acción estatal, serán los estratos más marginales –y marginados– los que, una vez más, pueden quedar fuera de los beneficios de las políticas sociales, desde el momento en que, por su misma naturaleza, su capacidad de organización –y por tanto, de presión– es muy escasa.

CONCLUSIONES.

Hasta aquí hemos mostrado no sólo cómo afectó la crisis de la deuda externa a los sectores populares, sino cómo, una vez superada la “década perdida”, la pobreza y la desprotección de estos grupos no sólo no remiten, sino que, muy al contrario, aumentan.

En este sentido, puede suponerse que lo ocurrido durante la década anterior fue consecuencia de la necesidad de implementar políticas de ajuste con las que salvar la difícil situación en la que, por causas imputables tanto a deudores como acreedores, se encontraban las diferentes economías latinoamericanas. Pero si bien dichas políticas han tenido mucho que ver en la degradación de la situación social, ésta no ha sido efecto exclusivamente de la crisis de la deuda, dado que si fuera así, una vez superada ésta deberíamos percibir francos signos de mejoría durante la presente década. Antes al contrario, lo que pareciera que está ocurriendo es una reestructuración tanto en el seno de las economías latinoamericanas, como en el papel del Estado en la redistribución de la riqueza a través de la aplicación de políticas sociales.

Así, se tiende a hacer de la precarización (tanto en lo correspondiente a salarios como a la situación laboral) un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la economía, magnificándose al mismo tiempo la brecha entre trabajos productivos y aquellos otros no adaptados al nuevo contexto. La posibilidad de los sectores de menores ingresos —e incluso de parte de las clases medias— de optar a mejoras laborales, o a obtener un trabajo bien remunerado son cada vez menores, subyaciendo el factor educacional y de formación en estas dificultades.

Mientras tanto, la cobertura estatal en lo referente a los servicios básicos se encuentra en franca retirada, al tiempo que se está poniendo de manifiesto la imposibilidad —o falta de voluntad política— de ejecutar medidas destinadas a tratar de mejorar las causas de la pobreza en las sociedades latinoamericanas; correlativamente, se está asistiendo a la aparición de una nueva forma de hacer en lo referente a la aplicación de políticas sociales, en la que estrategias de actuación basadas en proyectos puntuales financiados desde el exterior tienden a convertirse en los pilares de actuación estatal en este campo.

El modelo de crecimiento adoptado tiende, por tanto, a radicalizar las diferencias entre los sectores de mayores ingresos y aquellos otros que, incluso en el contexto de estas economías, deben ser considerados como pobres. Además, la capacidad de reacción de los sectores hundidos es muy limitada, lo que nos plantea la cuestión de si, en el actual marco de aumento de la competitividad y relajamiento de los lazos de solidaridad estatal, no estarán condenados a continuar en la pobreza y sin expectativas de salir de ella.

BIBLIOGRAFÍA.

- AROCENA, José (1996): “La localización de las políticas sociales”, en PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (comps.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Nueva Visión, Buenos Aires, 139-153.
- BLANCHARD, Francis (1976): “Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, problema mundial”. *Memoria del Director General de la O.I.T.* Citado en Kesselman 1996.
- CEPAL (1985): *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*. Estudios e informes de la CEPAL Nº 54. CEPAL, Santiago de Chile, 155 pags.
- CEPAL (1995 a): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995*. CEPAL, Santiago de Chile, 69 pags.
- CEPAL (1995 b): *Panorama social de América Latina. Edición 1995*. Nota de prensa. 5 pags.
- CEPAL (1996): “Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos”, en *Iberoamérica ante Hábitat II*. CYTED-Ministerio de Fomento, Madrid, 91-157.
- IGLESIAS, Enrique V. (1995): “La difícil inserción externa de América Latina”, en REYNA, José Luís (comp.): *América Latina a fines de siglo*. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 198-213.
- JIMENEZ, Luís F. y RUEDE, Nora (1996): “Principales características de la distribución del ingreso en América Latina.” Resumen de la ponencia presentada al seminario *Evaluación, experiencias y objetivos de las políticas públicas en relación a la distribución del ingreso y pobreza en América Latina*. Santiago de Chile, noviembre de 1996. 5 pags.

- KESSELMAN, Pedro J. (1996): "Legislación laboral, empleo y pobreza, en PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (comps.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Nueva Visión, Buenos Aires, 21-30.
- LO VUOLO, Rubén M. (1996): "Crisis del estado de bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", en PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (comps.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Nueva Visión, Buenos Aires, 51-64.
- LUSTIG, Nora (1995): "Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social en América Latina durante los años ochenta", en REYNA, José Luís (comp.): *América Latina a fines de siglo*. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 61-115.
- PEÑALVA, Susana (1996): "Crisis y mutación del modelo de protección social "universalista". Una aproximación al cambio de paradigma de intervención social del Estado en términos de la teoría de la regulación", en PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (comps.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*., Nueva Visión, Buenos Aires, 313-328.
- RAMOS, Joseph (1995): "¿Es posible crecer con equidad?, en *Revista de la CEPAL*, 56, CEPAL, Santiago de Chile, 13-24.
- SAINZ, Pedro, y CALCAGNO, Alfredo (1992): "En busca de otra modalidad de desarrollo", en *Revista de la CEPAL* N° 48. Diciembre 1992 CEPAL, Santiago de Chile, 7-39.
- SANTOS, Mario R. (1996): "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", en PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (comps.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Nueva Visión, Buenos Aires, 243-267.
- SEBASTIAN, Luís de (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Alianza Editorial, Madrid. 236 pags.
- TOKMAN, Víctor E. (1995): "Pobreza y homogeneización social: tareas para los noventa". en REYNA, José Luís (comp.): *América Latina a fines de siglo*. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 217-241.