

## Pobreza, gastos sociales y gobernabilidad: el caso dominicano (Hipótesis, notas y comentarios)

**Wilfredo Lozano\***

*En este trabajo el autor se centra en un aspecto específico del complejo proceso de cambio que comenzó en la República Dominicana, como en otros países de la región, a comienzos de los años ochenta: el deterioro del nivel de vida que acompañó el proceso de ajuste y liberalización económica y los impactos que ese deterioro ha tenido en el plano político. Para ello el artículo aborda, en primer lugar, las políticas económicas del Estado dominicano entre 1980 y 1991, destacando sobre todo el manejo del gasto social. Luego presenta un breve panorama de la pobreza, particularmente en los centros urbanos, y en tercer término desarrolla algunas consideraciones críticas a fin de evaluar la cuestión de la pobreza como problema de gobernabilidad, tratando de discutir sus espejismos y principales nudos. A modo de conclusión, el autor se plantea la pregunta de ¿por qué los pobres aparecen en escena como objetos de políticas sociales explícitas precisamente en el momento en que el asistencialismo estatal tiene menores posibilidades de mantener el gasto social dirigido hacia esos grupos de la población? Entre los argumentos que desarrolla para responder a esa interrogante destaca el que se refiere a la pobreza como foco potencial de ingobernabilidad.*

### **Introducción**

Hasta hace poco más de veinte años el tema de la pobreza en América Latina estaba vinculado a una preocupación mayor: el desarrollo. Los pobres estaban ciertamente ahí. Lo sabíamos. Pero su presencia en la escena histórica era asumida a propósito de un discurso, quizás elíptico, quizás políticamente sujeto a críticas definitivas, pero en todo caso distinto al del crudo señalamiento de “la masa de pobres”. Dominaba en ese entonces la preocupación por los “campesinos sin tierra”, por los “minifundistas precarios”, y, en el mundo urbano, los “marginales” se robaban la escena. La pobreza aparecía así revestida de un ropaje que engalanaba su presencia con una propuesta colectiva cuyos componentes la colocaban como parte integral de una subjetividad política definida por muchos como “discurso populista”. Los pobres podían así reconocerse como descamisados, pueblo, marginales. Y, en cualquiera de los casos, era claro que el Estado trataba de organizar un discurso que los convertía en obligada referencia de la política de masas. La pobreza era así movilizadora como subjetividad política:

\* Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de Santo Domingo, República Dominicana.

en gran medida el populismo se sostuvo en ese procedimiento, en esa operación discursiva.

Hoy las cosas han cambiado. Reconocidos “los demonios” que el discurso populista había desatado, resuelto el hecho de su necesario cautiverio y exorcización, ¿qué queda de los pobres como “masa” movilizable en la cual ayer se apoyó el populismo? De algo estamos seguros: en la nueva situación, al dejar de movilizarse como “marginales”, descamisados, y las incontables categorías que en cada país se emplearon para el mismo propósito, los pobres perdieron gran parte del espacio que les había permitido reconocerse, bajo los diversos clientelismos, como una “masa colectiva”, es decir, como un protosujeto político. En el nuevo escenario, los pobres aparecían en su simplicidad y aterradora desnudez: la pobreza.

Como todos sabemos, el Estado populista sostuvo su función pública en materia de gastos sociales (salarios indirectos) no sobre la base de la ciudadanización de los contingentes laborales que apoyaban su base política, sino sobre la clientela (Weffort, 1993). De esta suerte, la clientela no organizaba en el seno de las instituciones estatales lo que Poulantzas (1976) definió como “la lucha de clase en el seno del Estado”. Más bien sostenía una relación vertical entre la élite burocrática y el séquito caudillista con su base de masas. La disputa social se trocaba así en relación clientelar. En este escenario, los pobres aparecían como un “conglomerado” que debía ser integrado al proceso de desarrollo, al proceso de modernización. Eran, pues, marginales urbanos. En consecuencia, no constituían fuente alguna de “ingobernabilidad”. A lo sumo eran un obstáculo para el desarrollo y la modernización.

Sin embargo, la interrogante que debe preocuparnos se sitúa precisamente en ese punto ciego, en ese espacio vacío de sentido político. ¿Por qué, precisamente ahora que los pobres en su “hacer político” se deshacen, en medio de la crisis de los partidos tradicionales que asumían su “representación” y ante el descalabro de la forma estatal que los convirtió en clientes, por qué ahora –repetimos– preocuparnos por su gobernabilidad? La preocupación es, digámoslo de una vez por todas, lícita. Sin embargo, su respuesta en modo alguno queda satisfecha acudiendo al apelativo moral, al señalamiento normativo, que nos advierte sobre la magnitud y la dramática situación de los pobres en nuestras sociedades. La cuestión desborda el campo instrumental de las políticas sociales, del cálculo sobre el costo económico que implica una estrategia de superación de la pobreza. La cuestión es, pues, de tipo político.

La crisis de los ochenta produjo en República Dominicana, como en la mayoría de los países de la región, transformaciones significativas no sólo en el plano económico sino también en el político y social. Más allá del impacto social de los ajustes económicos que siguió a la crisis de la deuda, a partir de 1982, el balance final del periodo produjo un significativo reacomodo en cuatro aspectos fundamentales de la vida económica y social dominicana: 1) redujo la capacidad o poder de intervención del Estado en la regulación del proceso de acumulación y, en general, en el proceso de reproducción social; 2) deterioró dramáticamente el nivel de vida de la población en su conjunto, sobre todo en sus grupos de menores ingresos; 3) puso en crisis un estilo de "hacer política", cuya expresión inmediata fue el deterioro de la legitimidad de los grandes partidos de masas, el surgimiento de movimientos populares urbanos fragmentados con una agenda territorial de demandas frente al Estado y, finalmente, 4) fortaleció el papel de mercado, no sólo como objetivo-meta de la liberalización económica, de la desestatización de la economía, sino —quizás con mayor importancia— como "ideología" del proceso de "individuación" de la política y el quiebre del discurso populista (Lozano, 1992).

En el presente documento nos concentraremos en un aspecto específico de este complejo proceso que se prolonga hasta nuestros días. Nos referimos al deterioro del nivel de vida que acompañó a los procesos de ajuste y liberalización económica, y a los impactos que de alguna manera esto ha provocado en el plano político. Para tal propósito, analizaremos, en primer lugar, las políticas económicas del Estado en el periodo 1980-1991, destacando el manejo de los gastos sociales. En seguida presentaremos un breve panorama de la pobreza en su expresión básicamente urbana. En tercer lugar, presentaremos algunas consideraciones críticas a fin de evaluar la cuestión de la pobreza como problema de gobernabilidad, tratando de discutir sus espejismos y, a nuestro juicio, principales nudos.

### **Estado, política económica y gastos sociales**

#### *De la crisis de la deuda a los programas de ajuste y la liberalización económica*

Desde mediados de la década de los setenta la economía dominicana venía enfrentando serios problemas en su balanza de pagos, en un ini-

cio como consecuencia del brusco aumento de la factura petrolera, y posteriormente como producto de un acelerado proceso de endeudamiento externo (García y Valdivia, 1985). De esta forma, lo que a finales de los años setenta comenzó por revelarse como una crisis externa, terminó por englobar a toda la economía, constituyéndose así en una verdadera crisis de acumulación. Esta última era la expresión de las profundas limitaciones y contradicciones económicas y sociales en las que se apoyaba el modelo de acumulación vigente desde los años sesenta, encaminado a la expansión industrial sustitutiva, pero apoyado por el dinamismo del eje agroexportador (Lozano, 1985). En los ochenta, la situación descrita se agravó más por el hecho de que en los mercados financieros internacionales el crédito se redujo, al tiempo que aumentó exorbitantemente la tasa de interés (García y Valdivia, 1985). A ello se unió el deterioro de los términos de intercambio, a consecuencia del aumento del costo de las importaciones –en primer lugar del petróleo– pero sobre todo como producto de la crisis de las exportaciones tradicionales. Con ello la fuente básica del excedente que financiaba la expansión industrial prácticamente desapareció. Ello tuvo dos efectos inmediatos. En primer lugar produjo una aguda escasez de capitales que hizo entrar en crisis al aparato industrial sustitutivo. En segundo lugar, determinó una aguda crisis del Estado, en materia de gastos corrientes y de inversión, que lo condujeron al abandono o reducción de importantes rubros de los gastos sociales y, finalmente, lo precipitó a definir una política de recesión inducida de la economía.

Como han destacado algunos economistas (Ceara y Croes, 1993), la transición de la economía hacia un nuevo esquema de inserción en el mercado mundial significó un camino tortuoso, lleno de contradicciones, constituyendo todavía hoy un proceso inacabado. En tal sentido, en términos de política económica podemos reconocer cuatro momentos básicos:

1) *Periodo 1979-1982*. En esta etapa hay una fuerte expansión de la demanda interna, mediante el incremento del gasto público corriente, del gasto social y del incremento significativo del salario real. El periodo se caracteriza por la hegemonía de la política populista del PRD y corresponde al gobierno presidido por Antonio Guzmán. Hay tres aspectos que deben destacarse en esta etapa: a) la política de aumento salarial y del gasto corriente operó no sólo como una estrategia keynesiana de política económica, a fin de estimular el volumen de la demanda frente al debilitamiento del aparato productivo local y del sistema exportador; era también el resultado de un cambio en el

orden político. Por lo pronto, estuvo condicionada a la política de masas del partido en el gobierno y del conjunto de presiones de su base popular y sindical. *b)* En segundo lugar, perseguía estimular el aumento de la producción, particularmente agropecuaria, y la modernización del campo, dada la hegemonía de las fracciones agrarias en el poder (el propio presidente era un acaudalado hacendado agrícola). *c)* En tercer lugar, se movía en un campo minado, en tanto que se desarrolló en medio de una crisis del sector exportador tradicional, sobre todo de la economía azucarera. Crisis esta última que, vista en el largo plazo, no era simplemente la expresión de un declive coyuntural de los precios del mercado mundial; por el contrario, era la punta del iceberg de una profunda crisis estructural del sistema exportador tradicional. Cuando los empresarios (industriales y agrarios) no respondieron dinámicamente al estímulo de la demanda y los ingresos fiscales declinaron, el recurso al endeudamiento externo fue el camino al que de manera casi natural se dirigió el Estado.

2) *Periodo 1983-1986.* La anterior estrategia de política económica, bautizada como de “demanda inducida”, en el contexto de la crisis del sector exportador condujo a la crisis fiscal. A ello se unió el fantasma de la deuda externa. El resultado fue que el nuevo gobierno del PRD, presidido ahora por Salvador Jorge Blanco, inició un Programa de Ajuste con el FMI, cuya estrategia de control del déficit fiscal y de control de la balanza de pagos, fue la recesión inducida, por medio del control del gasto público, la liberalización de precios y la devaluación. Con estas medidas se provocaba un reacomodo del esquema de alianzas políticas en la que se sostenían los gobiernos populistas, pero principalmente se daban pasos firmes para una radical transformación de la función estatal en materia de regulación del proceso económico y de reproducción social (O’Connor, 1989). Por lo pronto, la liberalización de precios y el proceso de devaluación del signo monetario, en un contexto de declive del sistema exportador tradicional, condujo a una radical derrota del grupo exportador tradicional y del empresariado industrial en sus sectores menos competitivos.

En tal situación, los grupos financieros comenzaron a ejercer una función hegemónica en la economía, al convertirse en el nuevo eje articulador de los emergentes sectores productivos punta: la economía exportadora de servicios, en sus sectores turísticos y en las llamadas zonas francas industriales (maquiladoras) (Lozano y Duarte, 1992). El otro lado de ese proceso fue el abandono de la política social del Estado que modificó la tradicional posición de apoyo del Estado a los gas-

tos reproductivos de las clases populares, mediante la política de gastos sociales y los subsidios a los salarios, con la protección de precios agrícolas (Lozano y Duarte, 1992). La hegemonía financiera del gobierno de Salvador Jorge Blanco condujo finalmente a la crisis interna en el partido de gobierno, a su ruptura con su base de masas y a la crisis de gobernabilidad con la revuelta de abril de 1984, protagonizada por los barrios y sectores populares urbanos en los que el PRD seis años atrás había encontrado la base de apoyo con la cual derrotó a Balaguer en 1978: los desempleados urbanos, los informales precaristas y en general los pobres de las ciudades (Lozano y Fernández, 1990).

3) *Periodo 1986-1990.* La crisis de gobernabilidad de 1984 y la fractura del partido de gobierno condujo a la vuelta al poder a Joaquín Balaguer en 1986. En el contexto político en que se dio la transición la estrategia de política económica balaguerista se colocó en las antípodas del anterior gobierno. A la recesión Balaguer respondió (como lo hizo en su momento Antonio Guzmán del PRD en el periodo 1978-1982) con una agresiva política de gastos públicos que, ciertamente, condujo a importantes desequilibrios macroeconómicos, como veremos.

Balaguer inició un agresivo programa de inversiones públicas, sobre todo en viviendas y carreteras que, en principio, ayudó a paliar el grave problema del desempleo abierto (28.7% a la hora de tomar el poder). Pero ese aumento del gasto público se acompañó de un deterioro del gasto social en educación y salud. Estimuló la expansión del sector turismo y las zonas francas, pero protegió a los grupos industriales tradicionales vinculados al sector sustitutivo de importaciones. No se enfrentó a la hegemonía del capital financiero, pero mantuvo una política monetaria que estimuló la inflación al financiar parte del gasto público con emisiones monetarias (inorgánicas) sin respaldo en las reservas internacionales, dislocándose así la actividad bancaria y comercial (Ceara y Croes, 1993).

En una palabra, la política económica de Balaguer en este periodo (1986-1990) era presa de dos lógicas, como bien han apuntado Ceara y Croes (1993): la que impulsaba un modelo económico de economía abierta, liberalización de precios y exportación de servicios y la que sostenía un esquema de protección local, exportaciones tradicionales y protagonismo estatal. Esta dualidad era el fruto de una lucha entre sectores del capital, pero también era el resultado del esfuerzo del aparato estatal, específicamente del estamento burocrático, por sobrevivir con un gran poder en la nueva situación económica y social que se perfilaba. Balaguer mantuvo una estrategia de contr...

salarial que favorecía a los dos sectores del capital en lucha. Las inversiones en construcciones favorecieron no sólo a las compañías constructoras, sino también a su grupo palaciego y al sector importador. El llamado sector no formal del capital financiero fue desmantelado, pero los bancos mantuvieron y acrecentaron su poder económico.

Sin embargo, este esquema condujo a una nueva crisis económica y política. Por lo pronto, el no pagar la deuda externa no sólo aumentó su monto, sino que cerró las puertas del crédito extranjero. En segundo lugar, las emisiones inorgánicas del Banco Central, trasladaron el financiamiento de la crisis fiscal del Estado a la inflación y con ello a los consumidores, lo que se acrecentaba con la desmedida política de construcciones. Al final del periodo, este esquema de política no podía ya sostener los servicios básicos: energía, agua, transporte (Lozano y Fernández, 1990). Con ello no sólo se afectaba a los grupos populares y medios, sino que las bases elementales de la dinámica económica quedaban bloqueadas. La crisis de gobernabilidad estaba a la orden del día.

Pasadas las elecciones de 1990 y para poder continuar manteniéndose en el poder, Balaguer terminó adoptando el programa de liberalización de la economía y estabilización monetaria de ascendiente neoliberal que él había combatido en las elecciones. Con ello se daba fin a las ambivalencias del periodo anterior, con el triunfo de los nuevos sectores punta: el turismo y las zonas francas. Se incorporaba ahora al esquema el sector importador y, en cualquier caso, la hegemonía del capital financiero quedaba asegurada. Se inicia así en los noventa un programa de reformas estructurales complejas y difíciles que se orientan a varios objetivos estratégicos: estabilización monetaria y control de la inflación, apertura de los mercados y pago de la deuda externa, entre otras medidas.<sup>1</sup>

### **Política económica y gasto social**

Distinguiremos con Offe (1991), en la gestión pública del aparato estatal, tres componentes básicos: 1) el conjunto de medidas, procedimientos, disposiciones y leyes que organizan la acción estatal, y, en particular, las agencias del gobierno central, a fin de regular, orientar

<sup>1</sup> En términos más específicos las reformas iniciadas en el año 1990 persiguen como objetivos-meta: En primer lugar la estabilización monetaria, la modernización y centralización del capital bancario, así como el control de la inflación. Para ello diver-

y dirigir las actividades realizadas por los agentes que operan en la esfera de la economía y en la esfera de la socialización y reproducción social (familia, educación, salud); ésta es la esfera que normalmente se define como el nivel de las políticas públicas, entre las cuales la política económica ocupa un lugar central. 2) El ámbito de intereses sociales mediatos que permiten vincular a los funcionarios públicos, políticos parlamentarios y dirigentes de partidos, a un proyecto común que en el plano económico y social, impulsa y sostiene determinado grupo de interés en la sociedad. 3) En tercer lugar, debemos distinguir en la acción estatal la referencia o consideración de los agentes sociales que tratan de imponer otro proyecto social y económico y que en el plano político se enfrenta a las agencias estatales y a sus dirigentes con medidas que van desde la lucha parlamentaria y la movilización social, hasta el conflicto político abierto. En realidad, la política económica, en particular su componente social, en su diseño e implementación concreta siempre es el resultado de la confluencia de estos tres niveles. En lo siguiente, trataremos de guiarnos por estas consideraciones, a propósito del análisis de las medidas de política social del Estado dominicano en los últimos quince años.

En materia de política económica lo primero que debemos distinguir en el análisis es la dinámica del gasto público. Podemos apreciar en el periodo 1978-1994 dos momentos básicos: el primero cubre el periodo 1978-1986, el segundo el periodo 1986-1992. No es casual que ambos periodos se correspondan con los sucesivos gobiernos del PRD (1978-1986) y de Balaguer (1986-1994).<sup>2</sup>

Como ya hemos señalado, durante los años 1978-1982 la estrategia del gasto público persigue estimular la demanda interna, median-

---

tos mecanismos se han comenzado a implementar: *a)* el control del medio circulante, *b)* la liberalización de precios, *c)* la devaluación del signo monetario, y *d)* una nueva ley bancaria. En segundo lugar, las reformas persiguen la apertura de mercados y el fortalecimiento de la competitividad de la economía. Para ello se ha implementado un esquema de política económica que supone: *a)* un nuevo arancel que elimine la protección y apoye un esquema de producción local competitivo, *b)* un nuevo esquema de tributación, que logre elevar la presión tributaria a un 18% del PIB, simplifique los impuestos sobre la renta y aumente el impuesto al valor agregado (IVA), mejorando el aparato de recaudación fiscal, y *c)* una nueva ley de inversión extranjera que le permita al capital foráneo una igual posición en el mercado que al capital local. En tercer lugar se persiguen una serie de reformas en el plano social y laboral. Entre los mecanismos que al respecto se diseñan se incluye: *a)* un nuevo código de trabajo, *b)* la reforma del sistema educativo, y *c)* una ley de servicio civil.

<sup>2</sup> Dado que sólo tenemos estadísticas sistemáticas hasta 1991, el análisis que sigue se refiere sólo al periodo 1978-1991.

te la expansión del gasto corriente. En esta etapa el gasto público llegó a alcanzar 15.6% del PIB promedio del periodo en estudio, donde el gasto corriente concentró 67.7% del gasto total (10.6% del PIB). Los gastos de capital apenas concentraron 32.3% del gasto total (5.1% del PIB) (Ceara y Croes, 1993).

Esta estrategia de gastos rápidamente encontró serios obstáculos, debido a problemas de balanza de pagos provocados por la brusca caída de las exportaciones tradicionales. De ahí que la política de gastos públicos rápidamente evolucionó hacia el aumento de la deuda externa. La capacidad de tributación efectiva del Estado descendió de 11.3% en 1979 a 8.5% en 1982, mientras el déficit fiscal se elevaba de 5.4% del PIB a 6.2% en el mismo periodo.<sup>3</sup>

Siguiendo el esquema analítico apuntado arriba (Offe, 1991) en esta etapa lo primero que debemos reconocer es el fuerte compromiso político del gobierno con las presiones de masa del partido, que fue el principal determinante de la política de gastos públicos orientada a la expansión del empleo estatal y al aumento de los salarios. Sin embargo, tampoco podemos perder de vista los compromisos del equipo de funcionarios con los grupos empresariales que le apoyaban, principalmente la fracción agraria del empresariado. Esto último condujo a una relativa liberalización de precios internos. Independientemente del frágil equilibrio de compromisos que esta estrategia suponía, en el mediano plazo las dos políticas eran insostenibles en el plano económico, principalmente porque el sector exportador tradicional se encontraba en una crisis de tipo estructural y porque el equilibrio político en que se sostenía el gobierno reducía la capacidad estatal para movilizar excedentes hacia el Estado por vía de la tributación, sin arriesgarse a desatar una espiral inflacionaria. La segunda consecuencia de este estilo de política económica fue la virtual ruptura del gobierno con su base política, el PRD. A finales del periodo, esta política económica reveló sus contradicciones: 1) la base de masas del PRD se había alejado del gobierno, es decir del equipo de funcionarios, que a su vez eran también hombres del partido: la división interna era un hecho; 2) la estrategia de inducción de la demanda era insostenible en un contexto de crisis del eje dinámico de la economía, el sector exportador. Esto produjo, a su vez, dos consecuen-

<sup>3</sup> El déficit fiscal, como proporción del PIB, evolucionó en el periodo 1978-1991 como se detalla: 1979-1982: 5.9; 1983-1986: 5.3; 1987-1990: 5.6 (Banco Central, citado por Ceara y Croes, 1993).

cias perversas: *a)* estimuló la inflación y aumentó la crisis fiscal del Estado; *b)* generó también un alejamiento del apoyo empresarial al gobierno (Lozano, 1992).

Pese a la división política interna el PRD conservó el poder en 1982. El equipo político y técnico que llegó al poder era precisamente el que le había hecho la oposición interna al anterior gobierno perredeísta, encabezado ahora por Salvador Jorge Blanco como presidente. Dicho equipo diseñó una estrategia de política económica exactamente inversa a la del anterior gobierno: provocar la recesión como mecanismo económico que permitiera reducir el déficit fiscal y pagar la deuda externa. En ese contexto, los gastos de capital del gobierno sufrieron la más severa reducción en la década (25% del gasto total), los gastos corrientes se redujeron a su vez, representando 22% del gasto total, y el volumen total del gasto público se redujo a 3% del PIB (Ceara y Croes, 1993).

Esta estrategia recesiva encontró apoyo en los grupos financieros, esencialmente porque consolidaba su hegemonía. A su vez, los emergentes sectores punta del modelo de acumulación alternativo al industrial-exportador tradicional, apoyaron dicha estrategia; nos referimos al empresariado del sector turismo y a las empresas maquiladoras. Fue ese compacto apoyo del empresariado lo que permitió al equipo gubernamental implementar una estrategia que a todas luces tenía severas consecuencias para la población, dada la brusca liberalización de precios que produjo, la inflación inmediata que desató,<sup>4</sup> la caída del gasto social y en general el descenso del nivel de vida que provocó (Lozano y Fernández, 1990). En este contexto, sin embargo, aumentaron los ingresos del Estado, sobre todo a consecuencia del aumento de las recaudaciones impositivas al comercio y a la producción internos (30% del total de los ingresos totales). Esto permitió una ligera reducción del déficit fiscal que en el periodo 1983-1986 fue de 5.3% del PIB. Sin embargo, independientemente de su fracaso en la reducción del déficit fiscal, la estrategia recesiva tuvo un alto costo político. En 1984 se produjo una revuelta urbana en los barrios populares de Santo Domingo que pronto se extendió a todo el país, dejando un saldo trágico de más de 100 muertos y millares de detenidos y heridos. En 1986 el PRD perdió las elecciones y nuevamente regresó al poder Joa-

<sup>4</sup> Hay que especificar, sin embargo, que si bien entre 1983 y 1985 la inflación mensual promedio se elevó de 9% en 1983 a 39.5% en 1985, en 1986 se contrajo hasta los niveles de 1979 (10%).

quín Balaguer (Lozano y Fernández, 1990). En su primer capítulo dominicano, la política de ajuste daba sus frutos.

Balaguer regresa por segunda vez al poder en 1986 en medio de una grave crisis de legitimidad de los aparatos estatales, en gran medida fruto de los fracasos de los gobiernos del PRD, principalmente de la gestión de Jorge Blanco. Con ello se inicia el tercer y último periodo objeto de nuestro análisis.

La administración balaguerista, como ya hemos señalado, intenta reactivar la economía mediante una agresiva política de gastos públicos. Sin embargo, bajo su administración fiscal se dan cambios fundamentales en el manejo de la crisis fiscal del Estado y sus consecuencias en materia de gastos sociales, como veremos abajo. En primer lugar, bajo el primero de sus dos recientes gobiernos (1986-1990 y 1990-1994) hay un reacomodo de la política fiscal que logra subordinar la política monetaria. Ello es una consecuencia del poder centralizador que adquiere la presidencia de la República en el manejo de las políticas públicas en su conjunto, y del control directo que pasa a ejercer el presidente del presupuesto nacional: entre 1983 y 1986 la presidencia controlaba directamente 21.6% del presupuesto (3% del PIB), en 1987-1990 esta relación aumenta a 51.9% (7.8% del PIB) (Ceara y Croes, 1993).

En segundo lugar Balaguer logra aumentar la presión tributaria y colocar los impuestos a las importaciones como la principal fuente de ingresos del Estado (35.8% de los ingresos totales y 5.2% del PIB en el periodo 1987-1990). Pero aún así con la significativa elevación de los ingresos fiscales, el déficit público aumenta en el periodo 1987-1990 a 5.6% del PIB.

En este marco es que podemos apreciar la importancia del gasto social en el periodo 1978-1990, como parte del proceso de intervención estatal en el proceso reproductivo de la fuerza de trabajo. Según la clasificación funcional del gasto público, a lo largo del periodo 1978-1991 el Estado dominicano ha estado gastando alrededor de 37% de su presupuesto en gastos sociales (educación, salud, vivienda y recursos hidráulicos), lo cual es relativamente elevado considerando la dimensión de la economía dominicana (cuadros 1, 2 y 3). Sin embargo, al apreciar más de cerca el comportamiento del gasto observamos un proceso más complejo del que ofrece esta primera impresión. En primer lugar, en términos reales el gasto social se ha ido deteriorando a lo largo del periodo bajo estudio (cuadro 1). En segundo lugar, se aprecia una caída tendencial del gasto social per cápita. En tercer lugar, reconocemos un cambio en la composición interna del

**CUADRO 1**  
**Estructura del gasto gobierno central (porcentajes del gasto total)**

Años	<i>Destino del gasto:</i>				<i>Total</i>
	<i>Servicios generales</i>	<i>Servicios sociales</i>	<i>Servicios económicos</i>	<i>Servicios financieros</i>	
1980	19.9	37.2	37.3	5.5	100.0
1985	17.5	36.8	41.0	4.7	100.0
1989	10.2	41.7	38.7	9.3	100.0
1990	11.9	39.4	37.0	11.7	100.0
1991	11.5	32.9	31.3	24.2	100.0
1992	10.3	30.3	39.1	20.3	100.0

Fuente: Central de la R.D. Tomado de Santana y Rathe (1993).

**CUADRO 2**  
**Gasto social del gobierno general por funciones (precios constantes de 1980, millones de RD\$)**

Años	<i>Funciones</i>				
	<i>Educación</i>	<i>Deportes</i>	<i>Salud</i>	<i>Asistencia social</i>	<i>Trabajo</i>
1980	144.7	8.1	107.9	80.9	1.7
1981	155.3	17.5	108.5	84.9	1.9
1982	149.1	6.1	101.8	82.6	2.2
1983	150.4	14.8	106.5	88.6	1.2
1984	137.3	14.7	95.1	80.6	1.2
1985	120.9	13.5	86.1	69.2	1.1
1986	124.8	28.7	79.7	84.8	1.1
1987	122.3	11.0	113.6	64.0	0.9
1988	131.7	10.8	140.5	50.8	0.8
1989	105.8	12.6	124.6	55.1	0.8
1990	80.6	8.6	111.8	36.2	0.6
1991	69.8	6.6	89.3	27.6	0.6

Años	<i>Funciones</i>				
	<i>Alcantari-llado y agua potable</i>	<i>Servicios municipales</i>	<i>Servicios comunales</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Total servicios sociales</i>
1980	27.4	40.2	10.4	21.3	442.6
1981	15.9	27.2	8.3	17.2	436.7
1982	7.7	37.6	6.9	20.3	414.4
1983	14.7	40.0	9.3	35.6	461.0
1984	9.6	51.4	11.4	15.5	416.8
1985	8.8	44.5	8.4	17.4	371.0

*Continuación cuadro 2*

Años	Funciones				Total servicios sociales
	Alcantarillado y agua potable	Servicios municipales	Servicios comunales	Vivienda	
1986	11.7	40.0	6.2	14.3	391.4
1987	43.1	49.7	5.6	99.7	509.8
1988	86.8	49.2	5.0	114.5	590.8
1989	84.3	39.1	6.7	145.4	574.4
1990	62.9	26.5	2.8	68.5	398.4
1991	62.3	24.3	2.9	51.0	334.4

Fuente: Banco Central de la R.D. Tomado de Santana y Rathe (1993) y Ceara y Croes (1993). Reconstrucción del autor.

## CUADRO 3

**Clasificación económica del gasto social del gobierno: (a precios de 1980, millones RD\$)**

Gastos	Años					
	1980	1985	1989	1990	1991	1992
De operación:	281.2	262.4	215.8	185.4	178.3	213.4
Sueldos	194.6	188.8	139.9	126.7	119.5	146.0
Servicios	13.2	15.2	11.9	9.3	10.1	9.2
Suministros y otros	73.4	58.4	64.0	49.3	48.7	58.2
Inversión:	100.1	52.9	325.7	185.5	133.3	228.8
Construcciones	73.7	37.3	309.4	176.5	122.5	213.1
Equipos	5.8	5.3	8.0	4.7	4.8	10.7
Otros	20.6	10.3	8.3	4.2	6.0	5.0
Subsidios al sector privado:	61.3	55.7	32.9	27.5	22.7	27.8
Educación	15.9	9.8	8.0	6.3	5.7	—
Deportes	0.0	5.4	0.4	0.4	0.1	—
Salud	2.1	1.7	0.9	0.6	0.7	—
Asistencia social	4.0	1.4	0.6	2.6	2.8	—
Transferencias:						
A personas	34.7	37.3	21.7	16.9	12.7	
A instituciones	4.6	0.1	1.3	0.6	0.8	—
<b>Total</b>	<b>442.6</b>	<b>371.0</b>	<b>574.4</b>	<b>398.4</b>	<b>334.4</b>	<b>470.0</b>

Fuente: Banco Central de la R.D., tomado de Santana y Rathe (1993).

gasto en el periodo: durante los años 1978-1985 el Estado apoya los gastos en educación y salud, mientras que en el periodo 1986-1991 este interés se desplaza hacia las inversiones en vivienda y en recursos hidráulicos (alcantarillado, presas, acueductos, etc.). Esto revela dos esquemas de política económica muy diferentes, pero también permite apreciar dos estrategias de intervención en el proceso de desarrollo y en particular en el proceso reproductivo de la fuerza de trabajo.

Aparentemente es bajo los gobiernos de Balaguer cuando mayor atención se ha puesto en los gastos sociales. Esto se debe esencialmente a su estrategia de inversiones en vivienda y alcantarillado. En materia de educación y salud, como rubros sociales específicos, fueron los gobiernos del PRD los que mayores gastos realizaron. Esto se aprecia con claridad en los cuadros 4 y 5, donde se desglosa el gasto público en términos funcionales y económicos. La política social de los gobiernos balagueristas en el periodo 1986-1994 ha intensificado los gastos en vivienda, y agua potable, deprimiendo el gasto en educación y salud. Al mismo tiempo, la restricción del gasto corriente ha penalizado esencialmente el rubro de sueldos y salarios. Mientras los gobiernos perredeístas mantuvieron los servicios personales en 40.5% (1979-1982) y 41.4% (1983-1986), los gobiernos balagueristas en los últimos dos periodos de su ejercicio (1987-1991) han reducido estos gastos a la mitad respecto del periodo anterior (cuadro 4).

#### CUADRO 4

##### Distribución económica del gasto público social global: 1979-91 (porcentaje)

<i>Concepto</i>	<i>1979-1983</i>	<i>1983-1986</i>	<i>1991</i>
Gasto corriente	83.5	88.2	55.3
S. personales	40.5	41.4	26.6
S. no-personales	1.6	2.6	1.6
Materiales	9.1	8.3	7.7
Aportes corrientes	32.1	36.0	19.3
Intereses	0.2	0.0	0.0
Gastos de capital	16.5	11.8	44.7
Maquinaria y equipos	1.3	0.8	1.4
Construcciones	6.6	4.3	34.6
Terrenos	0.1	0.2	0.3
Aportes sector público y privado	8.4	6.3	8.3
Amortización deuda	0.0	0.0	0.0
Inversión financiera	0.0	0.1	0.2

Fuente: Onapres. Elaborado por Cieca, 1993.

**CUADRO 5**  
**Gasto social del gobierno central como proporción del gasto social general (porcentajes)**

<i>Función del gasto</i>	<i>Años</i>				
	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Gastos intensivos en servicios:	89.00	92.94	67.01	66.13	60.81
Educación	32.69	32.60	20.24	20.86	25.34
Deportes	1.83	3.92	2.15	1.97	2.60
Salud	24.38	23.20	28.06	26.71	21.03
Asistencia social	18.28	18.65	9.08	8.27	5.74
Trabajo	0.38	0.31	0.16	0.17	0.32
Servicio municipal	9.08	12.0	6.64	7.27	5.35
Servicio comunal	2.35	2.26	0.69	0.87	0.43
Gastos intensivos en construcción:	11.00	7.06	32.99	33.87	39.19
Vivienda	4.81	4.68	17.19	15.24	12.38
Alcantarillado y agua potable	6.19	2.38	15.80	18.63	26.79
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.0

Fuente: Santana y Rathe (1993).

Al apreciar de este modo el comportamiento del gasto social reconocemos así algunos aspectos clave: 1) en el periodo 1978-1986 el Estado hace un esfuerzo por apoyar con mayor intensidad el proceso reproductivo de la fuerza de trabajo, cubriendo salarios indirectos necesarios a la fuerza de trabajo en su reproducción cotidiana (salud), y para su calificación e integración al proceso productivo (educación). 2) En el periodo 1986-1991 el Estado cambia su estrategia y los gastos sociales se dirigen en primer lugar a apoyar los programas de vivienda y poco a poco se incorporan los gastos en recursos hidráulicos. Con este cambio el Estado define una estrategia que por la vía de la vivienda apoya más que a las clases trabajadoras a los grupos medios urbanos, que son los verdaderos beneficiarios de los programas habitacionales del Estado (Mercedes, 1991). En segundo lugar, apoya objetivos de alcance macroeconómico, cuyo efecto en el mejoramiento del nivel de vida es de alcance mediano (recursos hidráulicos, canales de riego, etc.). Es aquí donde la crítica de los economistas se ha concentrado (Ceara y Croes, 1993; Santana y Rathe, 1992 y 1993; Dauahjre *et al.*, 1994), al señalar que con este giro estratégico de la política social del Estado no sólo se ha deteriorado el nivel de vida de la población en su conjunto sino que se ha estimulado el aumento de la pobreza. Algunos

prácticamente llegan a igualar el debilitamiento de la política de gastos sociales del Estado con los determinantes de la pobreza en los últimos años (Santana y Rathe, 1993). En esta crítica, sin embargo hay dos matices que vale la pena destacar: *a*) mientras los economistas estructuralistas (Ceara y Croes, 1993; Santana y Rathe, 1993) extienden su crítica al Estado, en materia de gastos sociales y crecimiento de la pobreza, a todo el periodo 1986-1991, los economistas monetaristas (Dauahjre *et al.*, 1994) entienden que a partir de 1991 esta situación ha cambiado, debido sobre todo al control de la inflación que ha permitido bajar los índices de pobreza e indigencia; *b*) sin embargo, ambos grupos entienden que es el manejo de la política económica del Estado, sobre todo la política social y monetaria, la que principalmente incide en el comportamiento de la pobreza. A nuestro juicio, la cuestión es, sin embargo, más compleja. Analicemos en primer lugar, el comportamiento de la pobreza en los últimos años.

### **Pobreza y reproducción social del trabajo**

La determinación del peso cuantitativo de la pobreza es objeto inevitable de controversias entre los economistas, puesto que en cualquier cuantificación es obligada la definición de un umbral de pobreza definido artificialmente (Woolf, 1989: 15), mejor aún, establecido en función de un canon o valor "civilizatorio". Las cifras con que contamos en República Dominicana, a propósito de la medición de la pobreza, son objeto también de controversia. Sin embargo, básicamente se han manejado dos métodos de medición: el de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).<sup>5</sup> Ambos proce-

<sup>5</sup> El primero de estos métodos asume "la determinación de una canasta normativa de alimentos que, respetando los patrones de consumo de las familias, cubriría las necesidades mínimas de ingesta calórica y proteica, canasta que además tendría el menor costo posible..." (Ramírez, 1993: 25). Asimismo, el costo mensual per cápita de dicha canasta define la línea de indigencia: los hogares que estén por abajo de este costo son indigentes. Por otro lado, a partir de la definición de un presupuesto mínimo de gasto familiar (alimentos, vivienda, vestido, etc.), calculado por mes y por personas, se define la línea de pobreza: los hogares cuyo índice per cápita esté por debajo de este presupuesto son pobres. El otro método (NBI) se apoya en la posición que ocupan los hogares a propósito de una serie de aspectos: agua potable y servicios sanitarios, energía eléctrica, hacinamiento, grado de dependencia económica de los miembros del hogar, escolaridad. Los hogares que ocupen una posición insatisfactoria en por lo menos uno de estos aspectos son pobres; los que no satisfacen dos o más serían indigentes (Ramírez, 1993).

dimientos de medida arrojan cifras diferentes, pues, en el fondo, mientras el método LP lo que remarca es el acceso a medios de consumo, el segundo lo hace con el acceso a servicios. En todo caso, en lo relativo a la intervención de las políticas económicas del Estado, el primer método destaca las cuestiones relativas a las políticas monetarias, de control de la inflación y de regulación salarial, mientras que el segundo destaca esencialmente la repercusión de determinadas políticas sociales.

Con el método LP podemos apreciar que entre 1984 y 1989 el número de hogares pobres se incrementó de 39.2 a 51.7%. Lo interesante ocurre al comparar el comportamiento de la pobreza por zona

**CUADRO 6**  
**Proporción de hogares y población en situación de pobreza por zonas según método de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, 1984 y 1989**

<i>Zona y categoría</i>	<i>Método de línea de pobreza (LP)</i>		<i>Método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)</i>	
	<i>1984</i>	<i>1989</i>	<i>1984</i>	<i>1989</i>
<b>Hogares:</b>				
Todo el país:				
Pobres	39.2	51.7	55.6	29.2
Indigentes	11.8	24.5	26.0	7.4
Zona urbana:				
Pobres	27.4	49.1	42.9	25.3
Indigentes	5.2	23.1	14.6	5.7
Zona rural:				
Pobres	51.6	58.6	68.9	39.2
Indigentes	18.70	28.3	38.1	11.8
<b>Población:</b>				
Todo el país				
Pobres	47.3	57.3	61.3	33.8
Indigentes	16.2	30.3	31.3	10.5
Zona urbana:				
Pobres	35.2	55.7	49.7	30.9
Indigentes	7.9	28.9	18.2	7.8
Zona rural:				
Pobres	59.8	61.3	73.2	43.0
Indigentes	24.8	33.7	44.7	17.0

Fuente: Tomado de Ramírez (1993: 27).

rural y urbana: es en las zonas urbanas que se dan los mayores incrementos de la pobreza y la indigencia, pero es en la zona rural donde mayores son las proporciones. Igual tendencia se observa al considerar la pobreza y la indigencia en función de la población (cuadro 6).

Con el método de NBI los resultados son otros: las proporciones de hogares pobres disminuyeron de 55.6 a 29.2%, en el periodo 1984-1989. Pero a nivel urbano la disminución fue sustancialmente menor que a nivel rural, aun cuando en esta última las proporciones continúan siendo mayores. Iguales tendencias se observan con los hogares indigentes y con la población pobre e indigente (cuadro 6).

Para 1991 y 1992 hay datos que revelan que la situación de los pobres había empeorado. Ramírez (1993) ha sistematizado los principales datos al respecto. Lamentablemente, su metodología no permite una comparación adecuada con los hallazgos de los cuadros 7 y 8. También Ramírez establece tres estratos de hogares: 1) los que tienen necesidades mayormente insatisfechas (Nmains), 2) los que tienen necesidades medianamente satisfechas (Nmeds), y 3) los que tienen necesidades mayormente satisfechas (Nmas). Sus datos señalan que la situación de los hogares en relación con los niveles de satisfacción de necesidades básicas era el siguiente: 1) Nmains, 33.7%, 2) Nmeds, 38.4%, y 3) Nmas, 28% (cuadro 6). Era en el suroeste donde más precaria se presentaba la situación de los hogares, mientras que en el sureste era donde presentaban una mejor situación de servicios. El norte o Cibao ocupaba una posición intermedia (cuadro 6). Sin embargo, el mismo Ramírez nos presenta la información que permite sostener que entre 1980 y 1990 se verificó una mejora importante de los

**CUADRO 7**  
**Familias y personas en situación de pobreza, 1977-1986**

Año	Línea de pobreza (RD \$)	Núm. familias bajo línea pobreza	Porcentaje de familias bajo línea pobreza	Total de personas bajo línea pobreza	Porcentaje de personas bajo línea pobreza
1977	94.90	205 883	23.30	1 070 512	22.7
1983	160.55	367 359	30.00	1 836 795	30.8
1984	199.55	287 124	27.30	1 417 658	23.2
1985	274.43	351 356	27.39	1 732 185	27.7
1986	293.20	359 291	27.38	1 771 304	27.7

Fuente: ONAPLAN-UNICEF, *La situación de la infancia en la República Dominicana*, 1986.

**CUADRO 8**  
**Número de personas en situación de pobreza**

<i>Años</i>	<i>El país</i>	<i>Zona urbana</i>	<i>Zona rural</i>
1986	1 185 880	434 355	751 525
1989	1 691 742	949 240	741 502
1992	1 531 009	503 260	1 027 749

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo, Encuesta de Ingresos y Gastos, 1994. Tomado de: Dauahjre *et al.* (1992).

**CUADRO 9**  
**Necesidades básicas según grados de satisfacción y subregiones, 1991**

<i>Regiones y subregiones</i>	<i>Grupos de hogares con necesidades básicas:</i>		
	<i>mayormente insatisfechas (Nmains)</i>	<i>medianamente satisfechas (Nmeds)</i>	<i>mayormente satisfechas (Nmas)</i>
Sureste			
Distrito Federal	11.8	39.8	48.4
Resto de Valdesia	42.7	39.9	17.4
Yuma	38.7	42.0	19.4
Norte			
Cibao Central	32.0	39.7	28.3
Cibao Oriental	50.8	37.2	12.0
Cibao Occidental	51.0	39.1	9.9
Suroeste			
Enriquillo	59.7	30.2	10.0
El Valle	59.2	32.3	8.5
El país	33.7	38.4	28.0

Fuente: OPS-R.D. con base en resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud, 1991 (Endesa).

**CUADRO 10**  
**Carencia de servicios básicos**

<i>Carencia de servicios básicos</i>	<i>El país</i>		<i>Zona urbana</i>		<i>Zona rural</i>	
	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>
Sin agua por tuberías	43.7	23.7	21.6	4.4	67.8	53.7
Sin servicios sanitarios	21.4	11.4	10.0	—	33.7	—
Sin energía eléctrica	39.3	21.9	10.6	2.8	70.6	51.6

Fuente: Endesa, 1991.

servicios básicos, en servicios de agua, sanitarios y acceso a la energía eléctrica, aun cuando todavía hay comunidades que carecen de estos servicios básicos (cuadros 9 y 10).

El cuadro 11 permite formarse una idea más exacta de la situación de la pobreza en 1990-1991. Si asumimos como salario de pobreza en 1990 el valor de RD \$120.00 mensuales (Ceara y Croes, 1993), apreciaremos en el cuadro 10 que 81.8% de los hogares que no tenían mayormente satisfechas sus necesidades básicas obtenían salarios en el límite del salario de pobreza. Aquellos hogares que tenían mediatamente satisfechas sus necesidades básicas bajaban esta proporción a 67.6% y los que mayormente las tenían satisfechas representaban

**CUADRO 11**  
**Características sociodemográficas de los hogares pobres: 1991**

<i>Características sociodemográficas, de ingresos y ocupaciones por tipos de hogares</i>	<i>Grupos de hogares con:</i>		
	<i>(Nmains)</i>	<i>(Nmeds)</i>	<i>(Nmas)</i>
Vivienda:	100.0	100.0	100.0
Propia	71.5	61.9	58.9
Alquilada	10.9	28.5	32.0
Prestada o cedida	17.6	9.4	8.7
Tipos de familia:	100.0	100.0	100.0
Unipersonal	11.2	8.6	4.6
Nuclear	53.9	49.6	50.3
Extendida	25.1	29.3	27.8
Compuesta	9.8	12.4	17.2
Ingresos mensuales (RD\$):	100.0	100.0	100.0
Ninguno	16.7	11.2	8.1
hasta 600	38.6	24.8	16.9
601-1200	26.5	31.6	24.5
1201-2000	11.2	17.5	18.8
2001-3000	4.0	8.0	13.0
3001 y más	3.0	7.0	18.8
Ocupaciones por ramas de actividad:	100.0	100.0	100.0
Agropecuaria	51.4	16.7	3.3
Manufacturas	6.9	17.4	13.4
Comercio	12.3	22.2	27.6
Construcción	3.2	3.3	3.5
Transporte	1.6	4.5	5.1
Finanzas	1.1	2.5	5.3
Servicios sociales	4.9	13.1	23.0
Servicios personales	18.2	19.6	17.9
Otras actividades	0.4	0.8	0.7

Fuente: Endesa, 1991. Tomado de Ramírez (1993). Elaboración del autor.

49.5%. En todo caso, esta simple referencia presenta una situación de distribución de ingresos muy crítica, aun en los hogares pobres con mejor acceso a servicios básicos.

En cierto modo estos resultados divergen de los encontrados por Dauhajre *et al.* (1994) que señalan una importante disminución de la pobreza entre 1989 y 1992, en términos de personas (cuadro 8).

Pese a su aparente contradicción, a nuestro juicio estos hallazgos son consistentes con el comportamiento de economía y en particular de las políticas económicas y del mercado laboral en el periodo. El comportamiento de la pobreza y la indigencia, medida en función del método de NBI, revela que las políticas de inversión estatal en agua, vivienda, alcantarillado, acueducto, etc., han tenido un efecto positivo en los hogares, aun cuando continúan siendo muy elevadas las proporciones de pobres e indigentes. Es en el mundo rural donde esta política ha tenido mayor acción, a partir del reconocimiento de que es en estas áreas donde más dramática se presenta la situación de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, estos resultados positivos en el nivel de las políticas de servicios básicos chocan con los resultados a nivel de las políticas redistributivas del ingreso, salariales y de precios, puesto que medida por el método de LP la pobreza ha aumentado, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, sobre todo en las primeras.<sup>6</sup> A nuestro juicio, más que una disparidad de los métodos de medida, aquí reconocemos una disparidad de las políticas económicas que influyen en la determinación de la pobreza, y, en consecuencia, una importante inconsistencia de las políticas públicas de combate a la pobreza. Es aquí donde se presentan las limitaciones de un análisis de la pobreza sólo en términos de medidas de política económica, sin considerar el comportamiento de la economía en su conjunto y en particular del mercado laboral.

Autores estructuralistas como Santana y Rathe (1993) sostienen una interpretación del aumento de la pobreza que prácticamente la hace depender del comportamiento de la política social del Estado. Autores monetaristas como Dauhajre *et al.* (1994), la hacen depender

<sup>6</sup> El estudio de Dauhajre *et al.* (1994), a este respecto no parece ser muy consistente, puesto que aprecia que fue precisamente en las áreas rurales donde entre 1989 y 1992 hubo un incremento relativo de la pobreza. Esto no se corresponde con los hallazgos aquí discutidos, ni con el volumen de las inversiones públicas en servicios básicos que han sido esencialmente rurales, ni tampoco con el comportamiento de la inflación, cuyos efectos en el mundo rural han sido menores.

de la política monetaria. En ambos hay un vicio metodológico, puesto que al fin y al cabo la pobreza constituye un complejo producto de las condiciones de estructura que se presentan en la economía, de la distribución del ingreso y del comportamiento del mercado laboral. Es cierto que el Estado tiene un papel determinante en el proceso reproductivo de la fuerza de trabajo, pero no simplemente en tanto y en cuanto ejecutante de determinadas políticas de gastos sociales o de control monetario (O'Connor, 1989).

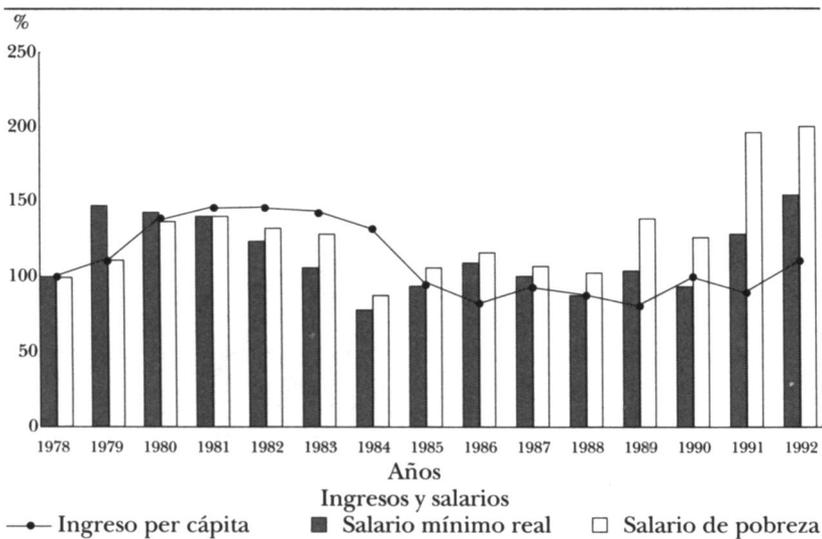
El problema central es, a nuestro juicio, que la política social sólo cubre una parte de las políticas estatales respecto a la reproducción de la fuerza de trabajo, la relativa al salario indirecto. En cambio, la política monetaria directamente influye en la capacidad adquisitiva del salario, en la medida en que de la misma se derivan estímulos o controles a la inflación. En una economía donde la intervención del Estado en el proceso de regulación de la fuerza de trabajo es débil, sobre todo en lo relativo a la seguridad social y la acción sindical, el comportamiento de los salarios reales no puede verse sólo condicionado por la dinámica de los precios (inflación) y la productividad del trabajo, sino también por la inestabilidad misma del empleo y el grado de formalización de las relaciones laborales entre capital y trabajo (Portes, Castells y Benton, 1990).

Si apreciamos el problema de esta manera nos daremos cuenta de que en el periodo 1978-1992, se presentan dos tendencias en relación con el comportamiento del salario real y del nivel de vida de los trabajadores, como también respecto al mercado laboral. La primera etapa cubre el periodo 1978-1984 y la segunda los años 1986-1992. En la primera etapa el nivel de vida de los trabajadores —medido en función del ingreso per cápita real y con relación a 1978—,<sup>7</sup> mantuvo un importante incremento, que se sostuvo hasta 1984. En esos años los salarios mínimos reales no difieren significativamente de los salarios de pobreza, y en el periodo 1981-1984 se colocan por encima. En esta etapa (1978-1984) hubo, pues, una mejoría del nivel de vida (gráficas 1, 2 y 3).

En esta etapa las libertades políticas aumentaron. Hubo un importante resurgimiento del corporativismo obrero, elevándose notablemente el número de sindicatos. Aun cuando el grado de sindicalización continuó siendo bajo, la capacidad de presión de los sindicatos organi-

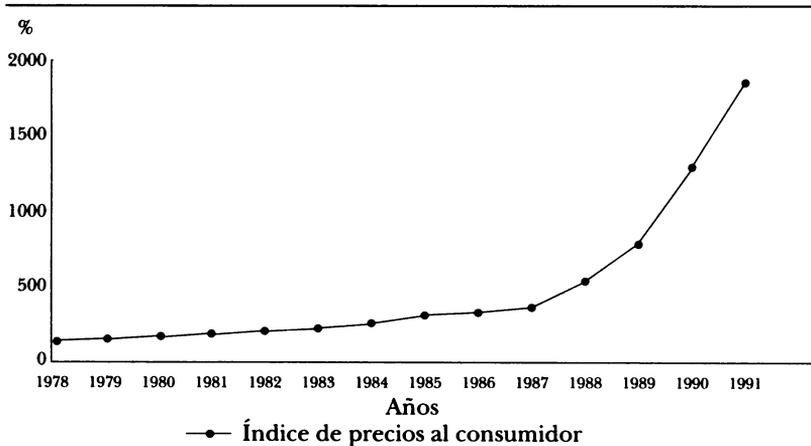
<sup>7</sup> No puede olvidarse que toda la industrialización sustitutiva de importaciones se apoyó en una estrategia de restricción y control salarial, que mantuvo deprimido el salario real por más de una década (Lozano, 1985).

**GRÁFICA 1**  
**Ingreso per cápita, salario mínimo real y de pobreza (1978 = 100)**



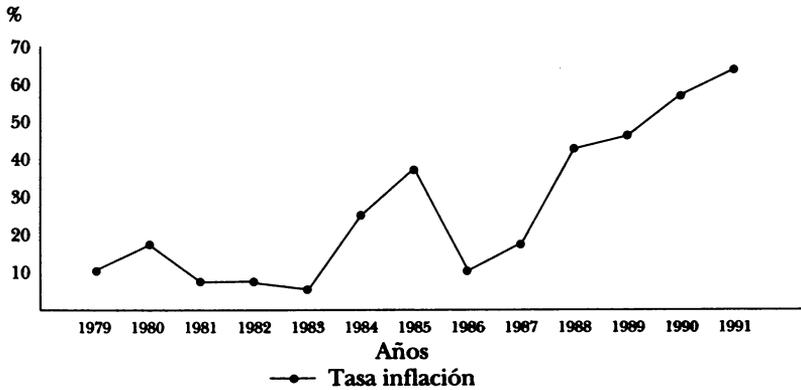
Fuente: Banco Central y Ceara-Croes (1993).

**GRÁFICA 2**  
**Índice de precios al consumidor, 1978-1992**



Fuente: Banco Central y Ceara-Croes (1993).

**GRÁFICA 3**  
**Inflación mensual acumulativa promedio, 1978-1991**



Fuente: Banco Central y Ceara-Croes (1993).

zados sobre el partido de gobierno era alta (Duarte, 1986). En tal contexto, la elevación de los salarios mínimos, el aumento del empleo público y, en general, el del gasto corriente del Estado no puede apreciarse como una simple consecuencia de una medida de política económica. Ello fue el fruto de luchas sociales. Pero lo que aquí debemos destacar son los siguientes aspectos: 1) los aumentos salariales no lograron reducir significativamente el nivel de pobreza, 2) tampoco lo logra el aumento del gasto social del Estado en educación y salud, y 3) la baja tasa de inflación que se observa hasta 1983 tampoco reduce el nivel de pobreza. La cuestión hay que desplazarla, pues, del nivel de la política social y monetaria, hacia el comportamiento general de la economía, la rigidez en la distribución del ingreso y el comportamiento del mercado laboral.

Sin embargo, en este periodo no podemos perder de vista que pese al mantenimiento de un elevado nivel de pobreza, hay una mejora relativa del nivel de vida de la población. Aquí, pues, el factor determinante es la lucha por los salarios, y la estabilidad de los precios (la otra cara de la misma moneda) y sólo en menor medida la política de gastos sociales del Estado. Sin embargo, esta situación tenía, como ya señalamos al principio de este trabajo, serias limitaciones. En primer lugar, se verificaba en un contexto de crisis del aparato productivo agroexportador y, en consecuencia, drenaba la capacidad de exce-

dentes que podía controlar el Estado. A la larga estimuló el endeudamiento externo, la crisis fiscal y la inflación. Todo lo cual condujo a los ajustes de 1984 y a la revuelta popular urbana, en una palabra a la crisis de gobernabilidad (Lozano y Fernández, 1990). En segundo lugar, si bien la política de elevación de salarios y gastos corrientes por parte del Estado ayudó a la mejora del nivel de vida de la población, no estimuló las inversiones en el aparato productivo local como se esperaba. En consecuencia, el elevado desempleo estructural se mantuvo (21.4% promedio entre 1980 y 1982 y 25.6% entre 1983 y 1983) (Ramírez, 1993; Santana y Rathe, 1992). En tercer lugar, a partir de los ajustes de 1984, pese a que se mantienen elevados los gastos en educación y salud, hay un descenso real del gasto social, pero sobre todo la política de control fiscal y ajuste económico se impone a la política social. Con ello en la búsqueda del equilibrio real de los precios el impacto inicial del ajuste los eleva, rompiendo en 1984 el mantenimiento del nivel de vida alcanzado por la población en los cinco años anteriores (1978-1981). Finalmente, no puede dejar de reconocerse que pese a que el ingreso per cápita se elevó significativamente entre 1978 y 1979, a partir de ahí permaneció estático, lo que es indicativo de que la política económica del Estado no perseguía tanto una eficaz estrategia redistributiva del ingreso, sino más bien mantener una base de masas del aparato estatal en el menor nivel de concesiones laborales y de ingresos.

El impacto de los ajustes entre 1984 y 1986 marca una etapa de inestabilidad política, descenso del nivel de vida a los niveles de 1978 e incremento significativo de la pobreza (Santana y Rathe, 1993). 1986 representa el punto más bajo de esta etapa transicional, pues es el año donde el nivel de vida tiene su mayor descenso, la pobreza aumenta significativamente y, en términos políticos, hay un cambio de gobierno que le permite a Balaguer regresar al poder. A partir de ese año se inicia otra etapa radicalmente diferente. Tres son los aspectos básicos a destacar aquí: 1) Entre 1986 y 1991 el descenso del nivel de vida se estabiliza al alcanzado en 1978. 2) El ritmo de incremento de los salarios mínimos reales no logra superar al del salario de pobreza, diferencia que aumenta sistemáticamente, a lo que se une una política salarial restrictiva. 3) Hay un radical reacomodo de la estructura de los gastos sociales, como se ha analizado. Finalmente, 4) hay un total reacomodo del mercado laboral cuyos indicadores básicos son: a) una deliberada política de bajos salarios para atraer inversiones en maquiladoras, y b) una creciente informalización del mercado laboral. El aumento de la pobreza aparece, pues, en este escenario no simple-

mente como un producto del reacomodo estatal en su política económica, específicamente de sus gastos sociales. Más bien es el producto complejo de: *i*) el mantenimiento de los graves problemas estructurales del mercado laboral para absorber el desempleo abierto; *ii*) la informalización del mercado laboral como expresión de la crisis del esquema de industrialización agroexportadora del periodo anterior; *iii*) el agravamiento de la desigual distribución del ingreso. A ello se unen factores políticos condicionantes, como son el debilitamiento del poder reivindicativo de los sindicatos, a consecuencia de la crisis del sector industrial sustitutivo, y la informalización del mercado laboral. En este escenario, el interés estatal en viviendas y recursos hidráulicos, si bien es cierto que descuida los gastos en educación y salud, no es el principal factor a considerar a la hora de evaluar la capacidad estatal de intervenir en el combate a la pobreza.

Ahora bien, al comparar las políticas estatales en materia social, monetaria y laboral, así como el comportamiento mismo de la economía, podemos apreciar cómo en ambos momentos, 1978-1986 y 1986-1992, las políticas salariales fuertes, no sólo ni principalmente en materia de aumento del empleo público o del gasto corriente, sino sobre todo de elevación del salario real, tienen más eficacia en la elevación del nivel de vida y de consecuente descenso de la pobreza que las políticas de gastos sociales fuertes (independientemente de su empeño en la educación-salud o viviendas-recursos hidráulicos) y descenso del salario real, como fue la estrategia estatal en el periodo 1986-1992.

Esto conduce a otro componente del debate: el político. Es claro que en el periodo de crisis del modelo industrial-exportador (1978-1982), la "lógica política" del consenso de masas predominó sobre la "lógica económica" del modelo de acumulación. Ciertamente, más allá de los fallos en la conducción de la política económica del equipo de gobierno, nos parece que la lógica redistributiva que estaba en alguna medida inserta en la estrategia de elevación del salario mínimo y aumento del gasto corriente en esos años, si bien elevó en algún grado el nivel de vida de la población, logrando disminuir los niveles de pobreza, su efecto perverso fue la crisis fiscal, a consecuencia no sólo del endeudamiento externo, sino de la crisis del aparato industrial-exportador. En esas condiciones las conquistas sociales alcanzadas en 1978-1982 se hicieron añicos a partir de los primeros planes de ajuste económico con el FMI (1982-1986). La lección que de esa experiencia se desprende es que en el largo plazo una política de redistribución de ingresos por la vía de los aumentos del salario real y el control de los precios, no puede

sostenerse si no se acompaña de una estrategia que resuelva el problema de la crisis fiscal, pero que principalmente logre sostener la expansión de la economía manteniendo una regulación del mercado que asegure la eficiencia y la competitividad. En caso contrario esta política no sólo fracasa, sino que revierte las conquistas salariales y sociales alcanzadas, e incluso pone en peligro las conquistas democráticas. En la base de la crisis de los populismos se encuentra este dilema.

La estrategia que da prioridad a la "lógica de la acumulación" tiene un efecto exactamente inverso. Ésta fue la lógica manejada por el Estado en el periodo subsiguiente, bajo la presidencia de Balaguer. En primer lugar, es claro que las políticas de gastos sociales con predominio en las inversiones en vivienda y recursos hidráulicos tienen poco efecto redistributivo, las primeras; y, aunque necesarias las segundas, no sirven de nada si no se integran a planes coherentes de largo plazo. En el intermedio, el costo social de esta estrategia es enorme: descuido de las condiciones básicas del funcionamiento de los servicios y práctico empobrecimiento generalizado de la sociedad. La lógica de acumulación, por otro lado, ha tenido una dirección que tiende a la caída sistemática de los salarios, como mecanismo de competitividad internacional para atraer capital extranjero. A la larga esa lógica termina devorando a su creador: empobrece a la población, pero también destruye las condiciones básicas de la competitividad: nos referimos no sólo a la infraestructura energética o de transporte, sino al trabajador mismo. El otro problema es el de la crisis de gobernabilidad que esta última lógica produce en la sociedad, en la medida en que un esquema de este tipo sólo se puede sostener por dos rutas posibles: 1) el recurso al autoritarismo político, revirtiendo el proceso de democratización, pues requiere de la desmovilización de los actores políticos y corporativos situados en los partidos y en los sindicatos; 2) la otra vía es la de un esquema de "democracia restringida", que en el fondo sólo se sostiene en un tipo de cultura política autoritaria y clientelar. La vuelta al populismo "conservador" de Balaguer en los años 1986-1992 representa esa opción.

### **Gasto social, fuerza de trabajo y clientela política**

Como se sabe (O'Connor, 1989; Oliveira, 1989), la política social del Estado moderno se dirige al financiamiento de gran parte de los costos reproductivos de la fuerza de trabajo, pero bajo la forma de gastos

sociales cubre, en principio, a toda la población. En las democracias occidentales de alto nivel de desarrollo, el fondo público ha llegado a constituirse en una condición estructural del proceso reproductivo de la fuerza de trabajo, dada la casi absoluta asalarización de las actividades productivas, el poder de los sindicatos y las complejidades mismas de la organización social (Oliveira, 1989). Esto ha supuesto un equilibrio de compromisos entre los sindicatos, el empresariado y el estamento burocrático, del cual dependió hasta los años sesenta la estabilidad política en Occidente (Przeworski y Wallerstein, 1989).

En lo relativo al proceso de reproducción social de la fuerza laboral, la intervención estatal en el Estado de bienestar fue cubriendo un conjunto de costos reproductivos por la vía de los gastos sociales (educación, salud, transporte, tiempo de ocio, etc.), que en la práctica asumieron la forma de salarios indirectos. Además, el Estado de bienestar cubrió cada vez más los costos reproductivos de la fuerza laboral en periodos inactivos (desempleo y retiro) por medio de la seguridad social. Sin entrar en la discusión de la crisis fiscal del Estado que esta situación provocaba en el largo plazo (O'Connor, 1989), de la presión recibida por el Estado en materia de demandas sociales y la imposibilidad del mismo de asumirlas (problema de la gobernabilidad) (Offe, 1991), lo que en este momento deseamos destacar son tres cuestiones: *a*) bajo tales circunstancias el proceso de reproducción social del trabajo se apoyó crecientemente en el poder estatal para cubrir sus costos indirectos bajo formas no salariales;<sup>8</sup> *b*) esto dependía de la permanencia y estabilidad de relaciones formales entre el capital y el trabajo (Portes, Castells y Benton, 1990), que permitía la continuidad del proceso reproductivo sobre la premisa del equilibrio político descrito: el compromiso democrático (Przeworski y Wallerstein, 1989); y *c*) la base material en la que descansaba este esquema de relaciones sociales y políticas dependía de una continua productividad del trabajo (Oliveira, 1989; King, 1989).

En la periferia capitalista, el poder interventor del Estado, siendo de una igual o mayor importancia política que en el Occidente desa-

<sup>8</sup> En este punto vale la pena destacar la tesis de Oliveira (1989) en función de la cual en la medida en que el trabajo asalariado desmercantilizaba su reproducción social, al cubrir el salario indirecto cada vez un mayor espacio social del proceso reproductivo, la ley del valor perdía efectividad, siendo ello uno de los ejes de la crisis fiscal del Estado de bienestar. Sólo queremos destacar aquí que si bien es novedosa la hipótesis de Oliveira, no podemos dejar de lado el hecho de que dicha desmercantilización del trabajo creaba a su vez nuevas demandas en el plano precisamente mercantil: servicios, infraestructura, investigación tecnológica, etcétera.

rrollado, se ha sostenido sobre premisas sociopolíticas distintas. Por lo pronto, bajo la modalidad populista que asumió el papel del Estado en la estrategia de industrialización latinoamericana orientada a la sustitución de importaciones, la institución estatal sostuvo su función pública en materia de gastos sociales (salarios indirectos) no sobre la base de la ciudadanía de los contingentes laborales que apoyaban su base política, sino sobre la clientela (Weffort, 1993). El poder de intervención estatal en la cobertura de los llamados salarios indirectos era mucho menor y mucho más inestable su permanencia. Muchos de estos costos reproductivos, como los relativos a la educación y a la salud, eran cubiertos sólo para una fracción muy pequeña de la clase trabajadora; otros, bajo la forma de subsidios, eran sumamente precarios y de mala calidad (transporte), mientras otros penalizaban a importantes sectores productivos (a los campesinos y productores agropecuarios bajo la forma de precios de garantía que subsidiaban bienes y salarios urbanos "baratos"). Asimismo, la seguridad social siempre tuvo poca cobertura (Lozano y Duarte, 1992; Duarte, 1986), y la estabilidad de las formas salariales siempre fue muy precaria, asumiendo el llamado sector informal un papel determinante, allí donde el Estado dejaba un espacio incierto en el proceso de reproducción del trabajo y el capital no generaba fuentes de empleo. Finalmente, la fuente de financiamiento del Estado no se sostuvo sobre un estable mecanismo de tributación y la productividad del trabajo fue en términos generales baja, o poco dinámica (Ceara y Croes, 1993). En este escenario el gasto social no podía ser, pues, el principal correlato del salario indirecto, sino el instrumento de creación de legitimación social del sistema populista. Esto funcionó mientras se pudo financiar el modelo económico en que se apoyó la industrialización dirigida hacia el mercado interno: el sistema exportador. Pero, desde el momento en que la base material en que descansaba la fortaleza de este tipo de Estado entró en crisis, se agrietó el potencial movilizador del populismo frente a la masa de trabajadores urbanos, la clientela dejó de tener una dirección política estable y, en general, el proceso de reproducción social del trabajo se desarticuló (Touraine, 1989).

En el Occidente capitalista la crisis del Estado de bienestar generó diversas respuestas del capital y de los trabajadores: del lado del primero se fortalecieron procesos de informalización del trabajo como estrategia de "huida" a la camisa de fuerza del sindicalismo (Portes, Castells y Benton, 1990), mientras la internacionalización de los

procesos productivos le quitó la "base nacional" al Estado y sobre todo a los trabajadores (Oliveira, 1989) para continuar sosteniendo el "compromiso democrático". Todo esto, junto a la crisis fiscal del sector público, fortaleció opciones que en economía asumían el programa neoliberal, y, en materia política, el credo conservador (King, 1989). La señora Thatcher, la *Dama de Hierro*, es el mejor ejemplo de este programa de ataque al Estado de bienestar. Del lado de los trabajadores, hubo una relativa pérdida de poder del sindicalismo tradicional, los partidos socialistas perdieron gran parte de su electorado y muchas conquistas sociales fueron recortadas o sencillamente desaparecieron. En general hubo un giro conservador en las sociedades europeas. Con todo, el desplazamiento hacia el centro de las democracias occidentales, y la adopción del credo neoliberal en muchos estados, no liquidó las bases del Estado de bienestar y el mantenimiento del compromiso democrático (King, 1989).

La crisis de los populismos latinoamericanos se verificó en un contexto muy diferente. En primer lugar, se sostuvo en un proceso de transiciones democráticas en toda la región (de gobiernos autoritarios de tipo militar, pero también de los regímenes civiles típicamente populistas), en medio de una grave crisis económica que modificó el cuadro social de la región. Las transiciones democráticas en muchos casos prácticamente coexistieron con transiciones económicas neoliberales, que impulsaron procesos de apertura y modernización económica, pero cuyos costos sociales aumentaron los niveles de pobreza en muchas experiencias de modernización (Touraine, 1989).

La experiencia dominicana no se aleja demasiado de este esquema. Pero se imponen precisiones. En este caso, la transición económica neoliberal no la dirige un grupo político emergente y modernizador, sino un caudillo conservador: Balaguer. El resultado de este proceso, a partir de 1991 fue un modelo híbrido, pues en tanto se procedía a una serie de reformas "modernizadoras" del Estado (véase la nota 2), en materia arancelaria, fiscal, monetaria y laboral, el presidente fortalecía una opción política que hemos definido como de democracia restringida de ascendente autoritario y clientelista. En el caso dominicano la transformación de los mercados ha precedido a la democratización de la sociedad. Este proceso tiene, sin embargo, importantes consecuencias en el manejo de las políticas sociales y la cuestión de la pobreza.

En primer lugar, los cambios en la esfera de la economía, al tiempo de debilitar el ya restringido poder de los sindicatos, desregulaban

las relaciones entre el capital y el trabajo, fortaleciendo al sector informal y la expansión de la subcontratación en las zonas francas (maquiladoras). Esto, naturalmente, reducía el poder negociador del trabajador a nivel individual y como sector social. Con ello, la tendencia a la caída de los salarios reales no encontró la misma resistencia que en los finales de 1970, como también la espiral inflacionaria de finales de los ochenta no generó respuestas radicales como las de abril de 1984. El poder de negociación de los trabajadores no fue minado en esta ocasión simplemente con el recurso del autoritarismo político, sino sobre todo con el del individualismo económico (O'Connor, 1989) y la desregulación de las relaciones obrero-patronales (informalidad y subcontratación) (Portes, Castells y Benton, 1990).

A nuestro juicio, estas nuevas realidades económicas y sociales ayudan a explicar los "éxitos" y los "fracasos" del Estado en materia de gastos sociales desde finales de los ochenta a nuestros días. La pregunta que puede orientar esta parte de la discusión es muy simple: ¿por qué el Estado da un giro en el manejo de los gastos sociales y deja de apoyar importantes rubros como educación, salud y transporte, para apoyar vivienda y recursos hidráulicos, precisamente en el momento en que los efectos de la inflación eran más fuertes en los salarios y el nivel de vida de la población se había deteriorado significativamente? Asimismo, ¿por qué desciende abruptamente el gasto social en los noventa en el contexto de los ajustes?

La respuesta que muchos economistas dominicanos dan a la cuestión establece que ello es el resultado de un tipo de política económica que el presidente defiende, la cual de alguna manera apoyaría inversiones orientadas hacia el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para el despegue del desarrollo (el modelo de Nurkse). Esta argumentación podía ser razonable al principio de los años setenta, en el momento en que tomaba auge la industrialización sustitutiva de importaciones. Pero hoy día es muy endeble. Otros economistas hablan de una "lógica" de acumulación dual en la que coexisten dos estrategias de acumulación: la orientada al mercado interno (industriales y agrarios) y la vinculada al mercado exterior en la venta de servicios (turismo y maquila). El problema de esta argumentación es que no explica claramente una interrogante crucial: ¿a quién favorece la reducción del gasto social? Sin embargo, parte de la respuesta se encuentra aquí, como veremos abajo.

Sin pretender agotar aquí una explicación completa del asunto, nuestra hipótesis sostiene, en primer lugar, que esta reducción del

gasto social debe verse en el tiempo como proceso. De esta manera, la reducción del gasto social fue en un primer momento (1986-1989) un producto de la necesidad de reducción presupuestal. Sin embargo, luego en el mismo periodo presidencial (1986-1991) Balaguer se orientó al mantenimiento de un programa de grandes inversiones en vivienda. Es aquí donde interviene la política: 1) son los gastos sociales los que tienen menor capacidad de defensa en la sociedad civil, en el contexto del reacomodo político y social de los noventa, 2) es con estos gastos frente a los cuales el ejecutivo tiene mayor potencialidad de manejo discrecional, 3) estos dos puntos dependen de un tercero: una clase trabajadora sin poder de contestación social, en disolución, envuelta en un proceso de acelerada informalización de sus actividades, no podía oponer a esta política mucha resistencia. Asimismo, no podemos olvidar que las inversiones en construcción favorecen al estamento burocrático estatal, cuyas relaciones con los grupos financieros y las compañías constructoras son fuertes.

De todos modos, abandonado a su suerte este argumento no resuelve los problemas de gobernabilidad a que conduce este tipo de política económica. ¿Cuáles otros mecanismos de legitimidad se organizan al constreñirse el potencial de apoyo estatal al proceso de reproducción social de los grupos trabajadores, que permitan reorientar la función del gasto público hacia prioridades que no se encuentran directamente relacionadas con el proceso de reproducción social? A nuestro juicio, en ausencia de la fuerza corporativa de la sociedad, y ante la crisis de los partidos de masas, la estrategia de la clientela y la prebenda se corresponde armoniosamente con el conservadurismo político, la informalidad del mercado laboral urbano y los reclamos territoriales puntuales de los pobladores.

### **A modo de conclusión**

La pregunta más importante que debemos hacernos es ¿por qué los pobres aparecen en escena como objetos de políticas sociales explícitas precisamente en el momento en que el asistencialismo estatal tiene menores posibilidades para el mantenimiento de políticas de gastos sociales dirigidas hacia ellos?

Aquí debemos recuperar la reflexión planteada al principio de este trabajo. A lo largo de casi un siglo de expansión del capitalismo en la región la pobreza ha asumido un rostro cambiante. Bajo el Esta-

do oligárquico –en Santo Domingo hasta la dictadura de Trujillo– en gran medida su presencia se traducía como el problema de la tierra. Terratenientes, minifundistas precarios y peones agrícolas construyeron un mundo donde las bases del poder y las mediaciones políticas que lo organizaban eran claras: el poder sobre la tierra, el patrimonialismo social, el ejercicio elitista de la política. El Estado posoligárquico de factura populista tradujo el problema de la pobreza como marginalidad y necesidad de orquestación de un proyecto nacional de desarrollo (Castells, 1987). En nuestros días, el Estado pospopulista en formación traduce el problema de la pobreza como expresión de la búsqueda de gobernabilidad. La clave del asunto se encuentra en la palabra “formación”.

Volvamos al caso dominicano. En el escenario de los noventa no podemos olvidar que “los pobres” continúan constituyendo para el estamento político populista en disolución (¿o transformación?), y en particular para el poder del caudillo conservador (Balaguer) su espacio de negociación con los nuevos actores políticos y económicos. En este sentido, podría sostenerse que los nuevos sectores del capital encuentran en la política social del Estado un obstáculo a la expansión de un modelo económico alternativo. Una primera conclusión se impone: la pobreza resulta así un problema de gobernabilidad como consecuencia y resultado del nuevo equilibrio político de fuerzas económicas y sociales que se imponen en el escenario pospopulista.

Recuperemos aquí la hipótesis sugerida arriba: en Santo Domingo desde finales de los años ochenta se libraba una sorda lucha entre un emergente empresariado vinculado al mercado mundial, a través del turismo, las zonas francas y las importaciones, con los sectores industriales y agrarios orientados hacia el mercado interior. En este escenario se aprecian varias cuestiones:

1) Los sectores industriales e incluso agrarios han estado más interesados que los grupos emergentes ligados a la nueva economía de servicios en que el Estado continuara subsidiando parte de los costos reproductivos de las clases trabajadoras, principalmente porque ello facilitaba una política de salarios bajos. Pero también porque los grupos trabajadores con quienes se vinculaban tenían un relativo poder sindical, además del hecho de las relaciones laborales más o menos formales que definían los vínculos capital-trabajo en el sector industrial. En consecuencia, se encontraban interesados, al igual que el estamento político-burocrático en el poder, en que el Estado mantuviera un gran poder de intervención en la economía y en la sociedad. En

la economía porque les aseguraba la protección monopolista frente a los importadores; en la sociedad porque ayudaba a su estrategia de costos salariales bajos.

2) Los emergentes sectores vinculados a la economía de servicios tienen una posición distinta. Están interesados en la reducción del poder de intervención del Estado en la economía. Mantienen una distinta relación con los trabajadores: *a)* su vínculo es menos formal, *b)* no están presionados por el poder de los sindicatos, como es el caso de las maquiladoras, *c)* en el caso del turismo sus empleados tienen niveles salariales muy altos y un nivel de calificación promedio elevado. Prefieren un Estado con recursos económicos limitados y poco nivel de compromiso en materia social. Por ello, en la medida en que abogan por una reducción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en la sociedad, de hecho, aún cuando les sea indiferente, comprometen su "simpatía" con una política social de bajo perfil.

De todos modos, en el escenario de los noventa los pobres se encuentran disueltos en el nuevo espacio político que se articula bajo la dirección del nuevo sector de servicios y ante un Estado en significativo retroceso en su capacidad de respuesta al problema de la reproducción social. Así, pues, tal parece que los emergentes sectores del capital no pueden articular por sí mismos, sin el apoyo estatal, políticas hegemónicas hacia los nuevos sujetos laborales. Por el contrario, el eje de acumulación (la producción y venta de servicios para el mercado mundial) en torno al cual gira su actividad tiende a marginarlos y a crear una mayor exclusión y polarización social. Ésta es una fuente potencial de ingobernabilidad, en la medida en que el ordenamiento de la economía contribuye a aumentar los niveles de exclusión social, al informalizar el mercado laboral e inestabilizar los puestos laborales (maquila), pero al mismo tiempo demanda de la reducción del poder de intervención del Estado en la economía y la sociedad. De esta forma la pobreza surge como problema de gobernabilidad a propósito del proceso de exclusión social que el nuevo esquema de inserción en la economía mundial impone a los países como la República Dominicana.

En segundo lugar, el Estado dominicano no parece tener ya igual capacidad negociadora frente a sindicatos y empresarios como en los años setenta, o en la situación populista de principios de los ochenta. En tales condiciones, los términos de la gobernabilidad resultan difusos, pues a nivel laboral no existen mediaciones corporativas eficaces,

y a nivel político se produce un creciente distanciamiento de los partidos de su base de masas. Éste es, quizás, el principal problema que erige a la pobreza en fuente de ingobernabilidad: la poca capacidad de los nuevos sectores hegemónicos (turismo, zonas francas, capital financiero) para definir mediaciones eficaces para la movilización y apoyo políticos en torno a un proyecto de desarrollo que incluya a los grupos trabajadores.

Advertimos así que la transformación social y económica de República Dominicana en los noventa se verifica en medio de un creciente proceso de internacionalización que conspira contra la organización de expresiones corporativas de los trabajadores que faciliten la construcción de un campo negociador.

Finalmente, la crisis misma de legitimidad de la “democracia restringida” que hoy vive República Dominicana coloca ciertamente a la pobreza como un foco potencial de ingobernabilidad. Pero en tanto se mantenga un mismo nivel de dispersión de los principales actores colectivos, existentes o en proceso de formación, el Estado mantendrá todavía un gran margen de negociación para manejar, por la vía clientelar e ideológica, el control de la pobreza como campo de conflicto político.

### Bibliografía

- Ariza, Marina (1994), “Familias y pobreza. Menores deambulantes en República Dominicana”, *Nueva Sociedad*, núm. 129, pp. 90-103.
- Ayuntamiento del Distrito Nacional y Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (1991), *Programa de reestructuración y crecimiento de Santo Domingo. Realización de una unidad piloto demostrativa*, Santo Domingo (mimeo.).
- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza*, Washington.
- Castells, Manuel (1987), *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo XXI.
- Ceara Hatton, Miguel y Edwin Croes H. (1993), *El gasto público social de la República Dominicana en la década de los ochenta*, Santo Domingo, Centro de Investigación Económica para el Caribe/Unicef.
- CEPAL (1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile (Estudios e Informes de la CEPAL, 81).
- Dauhajre, Andrés, J. Achecar Ch. y Anne Swindale (1994), “Estabilización, apertura y dinámica de la desigualdad y la pobreza en la República Dominicana: 1986-1992”, Santo Domingo, Fundación Economía y Desarrollo (mimeo.).
- Duarte, Isis (1986), *Trabajadores urbanos*, Santo Domingo, Universidad Autónoma de Santo Domingo.

- García, Norberto y Mario Valdivia (1985), *Crisis externa, ajuste interno y mercado de trabajo en República Dominicana 1980-1983*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- King, Desmond S. (1989), "El Estado y las estructuras sociales del bienestar en las democracias industriales avanzadas", en María H. Tavares de Almeida (comp.), *¿Hacia un nuevo estado del malestar?*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (Cuadernos de Ciencias Sociales, 27).
- Lozano, Wilfredo (1985), *El reformismo dependiente*, Santo Domingo, Taller.
- (1992), "Trabajadores, poder y populismo: la lucha por la participación social en la República Dominicana", *Revista Interamericana de Sociología*, México, núms. 2 y 3.
- (1994), "La vida mala: economía informal, Estado y pobladores urbanos en Santo Domingo", Baltimore, The Johns Hopkins University Press (mimeo.).
- e Isis Duarte (1992), "Proceso de urbanización, modelos de desarrollo y clases sociales en República Dominicana, 1950-1990", en Alejandro Portes y M. Lungo (coords.), *Urbanización en el Caribe*, San José de Costa Rica, Flacso.
- y Otto Fernández (1990), "Informalidad urbana y protesta social en la República Dominicana de los años ochenta", trabajo presentado en el Seminario Sector Informal y Movimientos Sociales en la Cuenca del Caribe, Santo Domingo, Programa República Dominicana, Flacso.
- Mercedes, Ajax (1991), "Dinámica urbana en la década de los 80: concentración del ingreso, segregación espacial y exclusión social", *Estudios Sociales*, vol. 24, núm. 83.
- O'Connor, James (1989), *Crisis de acumulación*, Barcelona, Península.
- Offe, Klaus (1991), *Las contradicciones del Estado de bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta)/Alianza Editorial.
- Oliveira, Francisco de (1989), "El surgimiento del antivalor: capital, fuerza de trabajo y fondo público", en María H. Tavares de Almeida (comp.), *¿Hacia un nuevo estado del malestar?*, San José de Costa Rica, Flacso (Cuadernos de Ciencias sociales, 27).
- Polanyi, Karl (1975), *La gran transformación*, México, Juan Pablos.
- Portes, Alejandro, M. Castells y L. Benton (eds.) (1990), *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*, Buenos Aires, Planeta.
- y M. Lungo (coords.) (1992), *Urbanización en el Caribe*, San José de Costa Rica, Flacso.
- Poulantzas, Nicos (1976), *Las clases sociales en el capitalismo actual*, México, Siglo XXI.
- Przeworski, Adam (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza Universitaria.
- y Michael Wallerstein (1989), "El capitalismo democrático en la en-

- crucijada”, en María H. Tavares de Almeida (comp.), *¿Hacia un nuevo estado del malestar?*, San José de Costa Rica, Flacso (Cuadernos de Ciencias Sociales, 27).
- Ramírez, Nelson (1993), “Pobreza y procesos sociodemográficos en la República Dominicana: Relaciones e implicaciones para política y programas”, trabajo presentado en el Seminario de Concertación para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza, PNUD y Universidad Católica Madre y Maestra.
- Santana, Isidoro y Magdalena Rathe (1992), *El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*, Santo Domingo, Fundación Siglo XXI.
- y Magdalena Rathe (1993), *Reforma social: una agenda para combatir la pobreza*, Santo Domingo, Fundación Siglo XXI.
- Torres Rivas, Edelberto (1993), “Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, *Nueva Sociedad*, núm. 128.
- Touraine, Alain (1989), *América Latina: política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe.
- Weffort, Francisco (1993), *¿Cuál democracia?*, San José de Costa Rica, Flacso.
- Woolf, Stuart (1989), *Los pobres urbanos en la Europa moderna*, Barcelona, Crítica.