

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS RAICES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA POBREZA

Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural

*Basado en los Resultados del
Ejercicio Conjunto del Banco Mundial/Sociedad Civil/Gobiernos en
la Iniciativa para la Revisión Participativa de las Políticas
de Ajuste Estructural (SAPRI)
y la Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA)*

**Preparado por
La Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión
Participativa
de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN)**

*-- Primera Edición (en inglés), Abril 2002 --
Traducción, Agosto 2002*

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS RAICES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA POBREZA

Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural

*Basado en los Resultados del
Ejercicio Conjunto del Banco Mundial/Sociedad Civil/Gobiernos en
la Iniciativa para la Revisión Participativa de las Políticas
de Ajuste Estructural (SAPRI)
y la Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA)*

**Preparado por
La Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión
Participativa
de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN)**

*Apoyado en el ámbito global por
los gobiernos de Noruega, Suecia, Países Bajos, Bélgica y Alemania;
la Unión Europea; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
las Fundaciones African Development, Charles Stewart Mott, Rockefeller y W. K.
Kellogg; y varias otras ONGs, fundaciones y agencias a nivel de los países.*

**Primera Edición (en Español, Agosto 2002)
©Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las
Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), Abril 2002 (en Inglés)**

SAPRIN Secretariat; 927 Fifteenth Street, NW, 4th floor, Washington, DC 20005 USA
Tel: 202/898-1566; Fax: 202/898-1612; E-Mail: secretariat@saprin.org; Web: www.saprin.org

Contenido

Reconocimientos	i
Miembros de los Comités Directivos Globales de SAPRIN y del Banco Mundial	v
Lista de Siglas	vi
Capítulo 1: La Experiencia de SAPRI/CASA	1
Capítulo 2: Políticas de Apertura Comercial y su Impacto sobre el Sector Manufacturero	29
<i>Bangladesh, Ecuador, Ghana, Hungría, México, Filipinas y Zimbabue</i>	
Capítulo 3: Liberalización del Sector Financiero, Efectos sobre la Producción y el Sector de la Pequeña Empresa	63
<i>Bangladesh, Ecuador, El Salvador y Zimbabue</i>	
Capítulo 4: El Empleo bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral sobre la Población Trabajadora	77
<i>Ecuador, El Salvador, México y Zimbabue</i>	
Capítulo 5: El Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización	99
<i>Bangladesh, El Salvador, Hungría y Uganda</i>	
Capítulo 6: El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural en el Sector Agropecuario sobre los Pequeños Productores y la Seguridad Alimentaria	119
<i>Bangladesh, México, Filipinas, Uganda y Zimbabue</i>	
Capítulo 7: El Impacto Socioeconómico y Ambiental de la Reforma al Sector Minero	141
<i>Ghana y las Filipinas</i>	
Capítulo 8: Los Efectos de las Políticas de Gasto Público sobre la Educación y los Servicios de Salud bajo el Ajuste Estructural	161
<i>Ecuador, Ghana, Hungría, México, Filipinas, Uganda y Zimbabue</i>	
Capítulo 9: El Ajuste Estructural, la Pobreza y la Desigualdad	189

Reconocimientos

Este documento es el resultado de un proceso de cuatro años de consulta e investigación en nueve países de cuatro continentes. Hay un sinnúmero de personas y organizaciones que han contribuido a este trabajo monumental, y no los podemos nombrar a todos aquí. Sin embargo, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a las personas principales que redactaron cada uno de los capítulos que tiene que ver con las políticas, así como a los responsables de las investigaciones y de los informes nacionales y a los grupos que organizaron todo el proceso participativo en cada país. Este documento es el producto de todos esos esfuerzos y de la activa participación de muchas personas más que trabajaron con ellos para documentar e interpretar los conocimientos y las experiencias de la sociedad civil relacionadas con el impacto de las políticas del ajuste estructural en sus vidas.

Capítulo 2, Las Políticas de Apertura Comercial y su Impacto en el Sector Manufacturero - autor principal: Debapriya Bhattacharya (*Bangladesh*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Bangladesh*: Mohammed Ali Rashid. *Ecuador*: Simón Ordóñez Cordero (Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE). *Ghana*: Dr. Romanus Dinye (Housing & Planning Research Department, Faculty of Environment and Development Studies – Kwame Nkrumah University of Science and Technology Kumasi); Clement Nyaaba (Ministry of Trade and Industry, Accra). *Hungría*: equipo de ONGs - László Fodor, Károly Boór, Csaba Gombár, Éva Voszka; equipo del Banco Mundial - Gábor Obláth. *México*: Manuel Pérez Rocha Loyo. *Filipinas*: Marie Lopez. *Zimbabwe*: Moses Tekere (Trade and Development Studies Center, University of Zimbabwe).

Capítulo 3, La Liberalización del Sector Financiero, Los Efectos en la Producción y la Pequeña Empresa - autores principales: Theresa Moyo (*Zimbabwe*); Juan Fernando Terán (*Ecuador*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Bangladesh*: Toufic Ahmad Choudhury; Ananya Raihan. *Ecuador*: Simón Ordóñez Cordero (Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE). *El Salvador*: Oscar Dada Hutt. *Zimbabwe*: Theresa Moyo (SAMCAF).

Capítulo 4, El Empleo Bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral en los Trabajadores - autores principales: Luis Ignacio Román Morales (*México*); Manuel Cantú Rodríguez (*México*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Ecuador*: Simón Ordóñez Cordero (Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE). *El Salvador*: Mario Montecinos. *México*: Manuel Pérez Rocha Loyo. *Zimbabwe*: Blesing Chiripanhura y T. Makwavarara (Zimbabwe Congress of Trade Unions, ZCTU).

Capítulo 5, **El Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización** - autor principal: Károly Lóránt (*Hungría*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Bangladesh*: Debapriya Bhattacharya; Rashed A.M. Titumir. *El Salvador*: María Eugenia Ochoa. *Hungría*: equipo de ONGs - Károly Lóránt, János Hoós, Sándor Bessenyei, Erzsébet Hanti, Zoltán Kárpáti, Rezső Gál, József Kozma, Károly Mayer; Banco Mundial - Márton Vági, László Szakadát. *Uganda*: J. Ddumba-Ssentamu y Adam Mugume (Makerere University Institute of Economics).

Capítulo 6, **El Impacto de las Políticas de Ajuste en el Sector Agropecuario sobre los Pequeños Productores y la Seguridad Alimentaria** - autores principales: Yao Graham (*Ghana*); Kwasi Anyemedu (*Ghana*); Kevin Akoyi Makokha (*Uganda*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Bangladesh*: Sajjad Zohir; K.A.S. Murshid (Bangladesh Institute of Development Studies, BIDS). *México*: Carlos Cortez Ruíz. *Filipinas*: Tambuyog Development Center; Center for Empowerment and Resource Development; Philippine Network of Rural Development Initiatives; Pablo Medina. *Uganda*: Nyangabyaki Bazaara (Center for Basic Research). *Zimbabwe*: John Makamure; James Jowa; Hilda Muzuva.

Capítulo 7, **El Impacto Socio-Económico y Ambiental de la Reforma al Sector Minero** - autor principal: John Mihevc (*Canadá*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Ghana*: Mr. Thomas Akabzaa (Department of Geology - University of Ghana Legon); Alhaji Abdulai Darimani (Third World Network-Africa). *Filipinas*: J.J. Josef; Jean Enriquez; Rowil Aguillon; Ian Rivera; Jenny Llaguno.

Capítulo 8, **Los Efectos de las Políticas del Gasto Público en la Educación y la Salud Bajo el Ajuste Estructural** - autores principales: Lidy Nacpil (*Filipinas*); John Mihevc (*Canadá*). El capítulo se base en los documentos de cada país, cuyos autores principales son los siguientes. *Ecuador*: Enrique Santos (Universidad de Cuenca, Ecuador). *Ghana*: Mr. S.K. Avle (Department of Community Health - University of Ghana Medical School, Accra); Mr. Francis Ekey (Human Resource Development Division, Ministry of Health); Professor D.K. Agyeman (Department of Sociology - University of Cape Coast); Mr. William Boateng (Department of Sociology - University of Cape Coast); Mr. Akinyoade Akinyinka (Department of Sociology - University of Cape Coast). *Hungría*: equipo de ONGs - Zsuzsa Ferge, Tamás Morva, István Sziklai, Noémi Wells; equipo del Banco Mundial - István György Tóth. *Filipinas*: Professor Nymia P. Simbulan; Professor Carol Almeda, Merwin Salazar. *Uganda*: MSE Consultants Ltd. *Zimbabwe*: Rogers Dhliwayo (University of Zimbabwe).

Además de las obras citadas arriba, muchos informes de país y documentos de investigación contribuyeron a este trabajo, por lo que queremos reconocer a sus autores principales o editores. **Bangladesh**: *Assessment Using Participatory Techniques* - Atiur Rahman, M.M. Shafuqur Rahman, Abul Quashem, Zulfiqar Ali, Arifur Rahman; *Impact on the Poor* - Rushidan Islam Rahman (Bangladesh Institute of Development Studies, BIDS); *Impact on the Environment* - Kazi Ali Toufique (BIDS); *Impact on Women* - Nasreen Khundker; *Governance and Corruption* - Muzaffer Ahmad; *Informe de País* - Debapriya Bhattacharya, Rashed A.M. Titumir

(Centre for Policy Dialogue). **Ecuador:** *Informe de País* - Alex Zapatta e Iván Cisneros (IEDECA); Marcelo Romero (Banco Mundial). **El Salvador:** *Informe de País* - Roberto Rubio (FUNDE). **Ghana:** *Informe de País* - Akua Britwum, Kwesi Jonah, Ferdinand D. Tay. **Hungría:** *Informe de País* - János Hoós, Károly Lóránt, Thomas Morva. **México:** *Qué es el Ajuste Estructural: Racionalidad e Irracionalidad de las Políticas Económicas de Libre Mercado* - Luis Ignacio Román Morales (ITESO); *Del Dicho al Hecho y un Resultado Maltrecho: Planes, Políticas y Resultados de Dos Décadas de Liberalización Económica* - Luis Ignacio Román Morales y Mónica Unda Gutiérrez (ITESO); *Impactos Sociales de las Políticas de Ajuste Estructural en México (1982-1999)* - Jean Yves Chamboux-Leroux (ITESO); *Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural en los Hogares: una Propuesta Metodológica* - Tanya Yadira Pérez Hernández y Luis Vallejo Narvaez (ITESO); *MPyME, Trabajo, y Condiciones de Vida Frente al Ajuste Estructural* - Manuel Pérez Rocha Loyo; *El Ajuste Estructural y sus Efectos sobre la Reproducción Social en el Campo Mexicano en el Período 1982-2000* - Carlos Cortez Ruíz; *La Condición de la Niñez Mexicana en los Años de Ajuste* - Rodolfo Aguirre Reveles; *Foros y Talleres en el Marco de la Investigación Participativa* - Marusia López Cruz; *Tendencias Generales en las Propuestas de Construcción de Políticas Alternativas al Ajuste Estructural* - María Isabel Verduzco; *Informe de País* - Nina Torres, María Cecilia Oviedo, Susana Cruickshank. **Filipinas:** *WB-IMF/ADB at Work on the Philippine Privatization Program* - Violeta Perez-Corral; estudios de caso sobre el agua, energía eléctrica y petróleo por Nerissa Tuñog-Esquerro, Mae Dolleton y Jolet Fajardo, respectivamente (Freedom from Debt Coalition, FDC). *Informe de País* - Maria Teresa Diokno-Pascual, Clarence Pascual, Lidy B. Nacpil, Frances Lo, Viola Torres (FDC). **Uganda:** *Differences in Perceptions of Poverty* - Nansozi K. Muwanga (Makerere University Department of Political Science and Public Administration); *Informe de País* - Kevin Akoyi Makokha. **Zimbabue:** *Role of the State* - Arnold Sibanda (Institute of Development Studies); *Informe de País* - Godfrey Kanyenze (Zimbabwe Congress of Trade Unions), Muriel Mafico (Poverty Reduction Forum).

En cada país, una Organización Líder tuvo la responsabilidad de coordinar todo el proceso participativo, cuyos resultados están resumidos en este documento. Este esfuerzo no hubiera sido posible sin el trabajo extenso y los recursos invertidos en este proceso, por un período de más de cuatro años, de las siguientes organizaciones. **Bangladesh:** PROSHIKA (Entrenamiento, Educación y Acción); **Ecuador:** IEDECA (Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas); **El Salvador:** FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo); **Ghana:** ISODEC (Centro Integrado para el Desarrollo Social); **Hungría:** ASA (Alianza de Asociaciones Sociales); **México:** DECA Equipo Pueblo; **Filipinas:** FDC (Coalición por la Eliminación de la Deuda); **Uganda:** Foro Nacional de ONGs de Uganda; **Zimbabue:** Foro de Reducción de la Pobreza, Instituto de Estudios del Desarrollo. Además, tres centros regionales facilitaron la coordinación de este trabajo: Red Tercer Mundo-Africa; FUNDE en América Latina y Focus on the Global South en Asia.

El Secretariado Global de SAPRIN - Stephanie Weinberg, Doug Hellinger y Steve Hellinger del Development GAP - fue el responsable de compilar y editar este informe, en consulta con el Comité Ejecutivo global de SAPRIN.

La red global de SAPRIN agradece los generosos aportes financieros de varios gobiernos, agencias internacionales, fundaciones y ONGs, sin los cuales este enorme esfuerzo no se hubiera realizado. Se les da agradecimientos especiales a: los gobiernos de Noruega, Suecia, Países Bajos y Bélgica; la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Fundación para el Desarrollo Africano (EE.UU.); la GTZ de Alemania; la Fundación Charles Stewart Mottñ NOVIB; la Fundación Rockefeller; el Centro Americano para la Solidaridad Internacional Laboral; y EE.UU para Africa. Además, se le agradece a las siguientes fundaciones que proporcionaron apoyo al trabajo del Secretariado de SAPRIN: la Fundación Charles Stewart Mott; la Fundación Kellogg; la Fundación Rockefeller; el Fondo Global Wallace; el Fondo Moriah; la Fundación Public Welfare; la Fundación CarEth; la Fundación Cohen; Funding Exchange; la Fundación General Service; la Fundación de Caridad Stewart Mott; el Fondo Three Sigma; y la Fundación Tortuga. Finalmente, se le agradece a UNICEF, la Fundación Heinrich Boell; Oxfam; Save the Children, el gobierno de Dinamarca y muchas agencias y fundaciones más que proporcionaron apoyo directamente a las redes de SAPRIN en los países.

Miembros de los Comités Directivos Globales de SAPRIN y del Banco Mundial

Miembros Actuales del Comité Directivo Global de SAPRIN (hasta marzo 2002)

Gemma Adaba/Peter Bakvis, CIOSL, *Internacional*
Jorge Carpio, IDEMI, *Argentina*
Joy Chavez/Walden Bello, Focus on the Global South, *Asia*
Ivan Cisneros/Alex Zapatta, IEDECA, *Ecuador*
Kelly Currah, World Vision, *Internacional*
Yao Graham/Charles Abugre, Red Tercer Mundo-Africa/ISODEC, *Ghana*
Doug Hellinger, The Development GAP, *USA*
John Jones, Norwegian Forum for Environment and Development, *Noruega*
Godfrey Kanyenze/Muriel Mafico, ZCTU/Poverty Reduction Forum, *Zimbabwe*
Mahbubul Karim/Md. Shahabuddin, PROSHIKA, *Bangladesh*
Karoly Lorant, SAPRIN/*Hungría*
Kevin Akoyi Makokha/Warren Nyamugasira, Uganda National NGO Forum, *Uganda*
John Mihevc/Pam Foster, Inter-Church Coalition on Africa & Halifax Initiative, *Canadá*
Lidy Nacpil/Maria Teresa Diokno-Pascual, Freedom from Debt Coalition, *Filipinas*
Roberto Rubio, FUNDE, *El Salvador*
Marijke Torfs, Amigos de la Tierra, *Internacional*
Nina Torres/Susana Cruickshank, Equipo Pueblo, *México*
Barbara Unmuessig/Ted van Hees, WEED/Eurodad, *Europa*
Hellen Wangusa, African Women's Economic Policy Network, *Uganda*

Miembros Anteriores del Comité Directivo Global de SAPRIN

Peggy Antrobus, DAWN, *Internacional*
Manuel Chiriboga, ALOP, *América Latina*
Steve Commins/Jaisankar Sarma, World Vision, *Internacional*
Carlos Heredia/Victor Quintana, Equipo Pueblo, *México*
Judy Kamanyi, ACFODE, *Uganda*
Kamal Malhotra, Focus on the Global South, *Asia*
Atherton Martin, Conservation Association of *Dominica*
Fatima Mello/Aurelio Vianna, Rede sobre Institucoes Financeiras Multilaterais, *Brazil*
Gita Sen, External Gender Consultative Group, *Internacional*
Veena Siddharth, Oxfam *Internacional*
Aminata Sidibe/Mamadou Sekou Toure, CCA-ONG, *Mali*

Miembros Anteriores del Comité Directivo SAPRI del Banco Mundial

Caio Koch-Weser
Joanne Salop
Lyn Squire
Jo Ritzen
Lionel Demery
Emmanuel Jimenez
Jacques van der Gaag
Branko Milanovic
John Clark
Alex Rondos
Constance Newman
John Randa

Lista de Siglas

BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CASA	Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural
COMESA	Mercado Común para África del Este y del Sur
DEC	Vicepresidencia del Banco Mundial para la Economía del Desarrollo
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ERP	Programa de Recuperación Económica
PAEE	Programa de Ajuste Estructural Económico
FOSAFI	Fondo de Saneamiento Financiero
FTAA	Contrato de Asistencia Técnica y Financiera
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
PIB	producto interno bruto
PNB	producto nacional bruto
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFI	Corporación Financiera Internacional
IFI	Institución Financiera Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
MERP	Programa de Recuperación Económica del Milenio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
ONG	Organización No-Gubernamental
PERD	Reforma y Desinversión de la Empresa Pública
DELP	Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza
SADC	Comunidad de Desarrollo del Sur de África
PAE	programa de ajuste estructural
SAPRI	Iniciativa para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural
SAPRIN	Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural
SDA	Dimensiones Sociales del Ajuste
MPYME	micro, pequeña y mediana empresa
TOR	término de referencia
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
OMC	Organización Mundial del Comercio
ZCTU	Congreso de Sindicatos de Zimbabue
ZIMPREST	Programa para la Transformación Económica y Social de Zimbabue

Capítulo 1

La Experiencia de SAPRI/CASA

A mediados de los años 90, antes de las protestas de Seattle, Praga, Washington y de otras protestas en el Norte en contra de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el mundo ya había sido testigo de casi dos décadas de huelgas, demostraciones y otras formas de protesta popular a través de los países del Sur como reacción a las políticas económicas de estas instituciones. Las poblaciones más afectadas por estas políticas fueron consideradas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como carentes de la sabiduría y del derecho, mucho menos del poder de incidencia, para aportar a los debates de la política económica en sus propios países. Su exclusión permanente de los procesos de toma de decisiones de carácter económico tanto a nivel nacional como global hizo que los programas de política económica no cambiaran y no reflejaran sus necesidades crecientes y sus prioridades.

Fue en este contexto que un número de organizaciones no gubernamentales (ONG) participó en la campaña “50 Años Basta”, la cual desafió al nuevo presidente del Banco, Jim Wolfensohn, para que participara su equipo de trabajo en un ejercicio con organizaciones de la sociedad civil en el Sur con el fin de introducir otros conocimientos, perspectivas y análisis, de crítica importancia, en la formulación de la asesoría del Banco en temas económicos y en su proceso de elaboración de políticas. Wolfensohn aceptó el desafío y pidió que se propusiera un mecanismo para que éstas y otras organizaciones emprendieran tal iniciativa.

En una carta con fecha del 9 de abril de 1996 a la red global de la sociedad civil, la cual se conformó para tal propósito, él señaló que “la reforma de la política ha tenido una historia mixta. El ajuste ha sido un proceso mucho más difícil, doloroso, y ha ido más despacio de lo que el Banco había reconocido al principio.” Él prosiguió y abordó la iniciativa propuesta: “Lo que estoy buscando -- y los/as invito a ayudarme -- es una manera distinta de trabajar en el futuro. Mi objetivo es garantizar que los programas de reforma económica contribuyan al máximo en la reducción de la pobreza, que podamos ver completamente el impacto de la reforma sobre los distintos sectores de la población, que promocionemos medidas que puedan reducir las diferencias de ingresos, y que alentemos a los gobiernos a consultar y a debatir con la sociedad civil las reformas de la política”.

Así nació la Iniciativa para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRI), una investigación conjunta, participativa y con una duración de cuatro años en diferentes países sobre los efectos de políticas específicas del ajuste

estructural en una amplia gama de sectores económicos y sociales, como de grupos de la población. Financiada por las generosas contribuciones de cinco gobiernos europeos, de la Unión Europea, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de varias fundaciones y organizaciones no gubernamentales. SAPRI buscó sumarle al proceso de elaboración de políticas económicas el conocimiento local y legitimar la voz de la sociedad civil organizada en el proceso de elaboración de políticas públicas tanto a nivel nacional como global. La iniciativa fue un acuerdo tripartito, el cual incluyó a los gobiernos nacionales, a los equipos del Banco Mundial y a las redes nacionales de cientos de organizaciones de la sociedad civil que se movilizaron alrededor de la oportunidad que tenían de influenciar el curso de la economía en sus respectivos países. Estas redes conforman los capítulos nacionales que hacen parte de los tres niveles de la Red Internacional de la sociedad civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), la cual fue creada originalmente con base en este acuerdo con el Banco Mundial y que coordinó la participación de la sociedad civil en SAPRI.

Los ejercicios de los países siguieron las directrices que fueron negociadas por el Comité Directivo de la sociedad civil global de SAPRIN y su contraparte en el Banco Mundial. Estas evaluaciones nacionales sobre el impacto de medidas específicas del ajuste fueron estructuradas en cuatro partes. La primera parte requirió una extensa y muy incluyente movilización de una gran variedad de comunidades locales que se han visto afectadas por el programa de ajuste en cada país, sobre todo aquellos/as que habían sido los más marginados del proceso de elaboración de la política económica hasta la fecha. El segundo paso del proceso implicó la convocatoria de un foro público nacional organizado por los comités directivos de las sociedades civiles nacionales junto con el Banco y los/as funcionarios gubernamentales, para discutir las medidas claves del ajuste y temas a los que las organizaciones de ciudadanos/as les dieron prioridad. Los foros fueron diseñados para que el conocimiento nacional y los análisis relacionados con el impacto de los programas de ajuste fueran entregados a la puerta de los/as funcionarios del Banco Mundial en cada país y en Washington. Estos encuentros fueron seguidos en cada país por investigaciones participativas sobre los temas que habían sido seleccionados para profundizar dicho análisis. Diseñadas y realizadas conjuntamente por los equipos del Banco Mundial y de SAPRIN y de las consultorías, estas investigaciones constituyeron la tercera y la más larga etapa del programa. Los resultados conjuntos fueron luego revisados públicamente por docenas de organizaciones de la sociedad civil, por el Banco y los/as representantes de los gobiernos en el segundo foro nacional en cada país, en el cual se sugirieron modificaciones al informe final del país.

Este documento sintetiza, de un lado, los diferentes informes de cada país y, de otro lado, el rico y diverso aprendizaje que se ha recogido en los ejercicios de cada país. En éste se encuentran los diferentes hallazgos de las investigaciones de SAPRI en Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Hungría, Uganda y Zimbabue, como también las iniciativas independientes de la sociedad civil que se llevaron a cabo en México y Filipinas, utilizando la misma metodología. Este documento se encuentra organizado alrededor de siete políticas de ajuste que fueron frecuentemente identificadas y exploradas en los nueve países de estudio, a saber, la apertura comercial, la liberalización del sector financiero, la privatización, la reforma al

mercado de trabajo, las reformas a los sectores agropecuario y minero, y la reforma a la política de gasto público. Un común denominador a través de todos los análisis -- ya fuera el impacto de la política sobre el sector productivo o sobre los servicios sociales, sobre el empleo o sobre el acceso de las mujeres a los recursos -- es la relación entre los programas de ajuste, la pobreza y la inequidad. Dada la casi total ausencia de un análisis sobre esta relación en las actuales evaluaciones sobre la pobreza que son respaldadas por el Banco, estos hallazgos cobran una importancia adicional.

Este informe fue preparado por representantes de SAPRIN provenientes de diez países. Mientras que el Banco Mundial insistió que hubiera esfuerzos de colaboración en todas las fases del proceso SAPRI y participó plenamente en ellos, decidió dejarle a SAPRIN la tarea de sintetizar los informes nacionales en el informe final global. SAPRIN presentó una versión preliminar de la síntesis a los/as funcionarios del Banco en una reunión en Washington en julio de 2001 conforme al acuerdo y compromiso por parte del Banco a discutir, a nivel más alto de la institución, cambios concretos en la política macroeconómica y en el proceso de elaboración de políticas sobre la base de los hallazgos de campo y las conclusiones. Al respecto, SAPRIN no recibió comentarios de la dirección del Banco en aquella reunión y no ha recibido ninguna respuesta posterior del Banco, ni del Presidente Wolfensohn ni de su oficina. De hecho, el Banco oficialmente se retiró de SAPRI cuando el informe fue entregado y no les ha dado ninguna explicación a las miles de organizaciones que participaron en los ejercicios de SAPRI ni a los donantes que los financiaron sobre qué clase de seguimiento está llevando a cabo.

A través de esta iniciativa se ha aprendido mucho, no sólo con respecto al impacto de los programas de ajuste estructural, sino también sobre la movilización, la organización y la participación de la sociedad civil en asuntos relacionados con el proceso de elaboración de políticas económicas a nivel internacional, así como sobre el propio Banco y su alardeada, pero problemática relación con la sociedad civil. A continuación se resaltan las dos características principales que hicieron que la experiencia de SAPRI fuera única -- la naturaleza de la relación con el Banco durante el ejercicio, la cual fue conjunta aunque difícil, y naturaleza muy participativa e incluyente de la metodología empleada por la sociedad civil, tanto independientemente como con sus contrapartes en el Banco y los gobiernos -- en una descripción sobre la evolución, la ejecución y las metodologías de la experiencia de SAPRI.

I. Avanzando una Iniciativa Conjunta con el Banco Mundial a la vez que la Sociedad Civil Mantiene su Independencia

Aunque el Presidente Wolfensohn aceptó el desafío de las ONG de llevar a cabo una evaluación de carácter colaborador con organizaciones de base sobre los programas de ajuste estructural que condujo al desarrollo de una propuesta concreta de acción de las ONG, tal paso fue el primero en un proceso mucho más largo hacia la creación de una verdadera iniciativa conjunta. La propuesta, la cual fue producto de una colaboración entre unas 30 ONG y coaliciones de ONG de alrededor del mundo -- incluyendo la Red del Tercer Mundo-África, DAWN, el Equipo Pueblo (México), Oxfam-América y The Development GAP como su coordinador en Washington -- fue

enviada a Wolfensohn en diciembre de 1995. Su énfasis programático fue en la realización de consultas públicas sumamente incluyentes a nivel nacional en 10-12 países, incluyendo economías de mercado emergentes, a través de cuatro continentes a fin de arrojar resultados representativos. Una reunión más pequeña con Wolfensohn en Marzo de 1996, que fue necesaria para eliminar los retrasos burocráticos en el Banco, resultó en un compromiso personal de su parte a involucrar a su institución de forma seria en un esfuerzo colaborador, y en un reconocimiento mutuo que ambas partes estaban tomando un riesgo al participar en la Iniciativa y por tanto, tenían que confiar cada una en la otra para que funcionara. Con la bendición de Wolfensohn, la propuesta de las ONG se convirtió en la base de las negociaciones que finalizaron con un acuerdo en julio de 1996.

La Vicepresidencia de Desarrollo Económico del Banco (DEC), liderada por el Economista en Jefe de la institución, asumió la responsabilidad de la Iniciativa e insistió en agregarle un componente de investigación al ejercicio. Fue una propuesta que prometió prolongar la duración del esfuerzo considerablemente, pero ésta fue aceptable para los/as negociadores de la sociedad civil hasta tanto los estudios de campo fueran de naturaleza participativa y estudiaran la “economía política” de la selección e implementación de las medidas de ajuste evaluadas. No obstante, lo fundamental del ejercicio todavía iba a ser su carácter consultivo, a fin de garantizar que las poblaciones afectadas, su conocimiento y sus experiencias, estarían en el centro del proceso y que se daría un aporte sin igual a la base del conocimiento y a los procesos de elaboración de políticas relacionados con programas de política económica. Hacia el final, el estudio de campo estaría apoyado por dos foros públicos, uno (como originalmente fue propuesto por las organizaciones no gubernamentales) en el cual las organizaciones de ciudadanos/as podrían presentar sus experiencias y sus análisis sobre políticas específicas del ajuste y otro en el cual se evaluaría la investigación con el fin de profundizar la comprensión de los temas que estos grupos habían puesto sobre el tapete.

Estos y otros elementos del programa fueron abordados en una reunión de dos días entre el Banco y el Comité Directivo de SAPRI en julio de 1996. El equipo negociador de SAPRI incluyó representantes de la Africa Women’s Economic Policy Network, Focus on the Global South, FUNDE (El Salvador), ALOP (América Latina), Rede Brasil, Internacional de Servicios Públicos, Oxfam Internacional, La Iniciativa Halifax, Amigos de la Tierra, y The Development GAP. El equipo del Banco fue conformado por funcionarios/as del Departamento de Investigación de Políticas del DEC y del Departamento de Pobreza y Política Social, aunque el comité SAPRI del Banco también incluyó funcionarios/as de las oficinas de las Vicepresidencias y los/as Directores Gerenciales. Se tomaron acuerdos para seguir conjuntamente con: la selección final de los países de SAPRI; el establecimiento de un sistema de acceso efectivo de la sociedad civil a los documentos oficiales relacionados con el ajuste, los cuales eran indispensables para los ejercicios nacionales; el desarrollo de un marco metodológico global para guiar los diseños de las investigaciones de cada país; la definición del presupuesto de SAPRI que cubriría los gastos proyectados tanto de SAPRI como del Banco; el financiamiento de SAPRI mediante recursos proporcionados por gobiernos europeos, y la planeación del primero de los dos foros globales de SAPRI con el propósito de hacer el lanzamiento oficial de la Iniciativa. Un Segundo Foro global sería posteriormente realizado para

completar la fase de evaluación de SAPRI, proporcionándoles un lugar de encuentro a los/as funcionarios de alto nivel del Banco para que revisaran los hallazgos obtenidos en los diversos ejercicios participativos y discutieran medidas de seguimiento.

En lo que se refiere a la selección de los países, se acordó que México, e idealmente Filipinas podrían representar la experiencia de mercados emergentes, un acuerdo previamente alcanzado con Wolfensohn. Dos otros países de América Latina y otra nación de Asia podrían ser incluidos, como también cuatro países en África y uno en Europa Central. Teniendo en cuenta una variedad de criterios, incluyendo el tamaño del país, el nivel de desarrollo y la presencia de una sociedad civil organizada, la lista final incluyó al Ecuador, El Salvador, Bangladesh, Ghana, Malí, Uganda, Zimbabue y Hungría entre los diez países. El Banco afirmó su rol como punto de enlace con los miembros de los gobiernos dentro del arreglo tripartito de SAPRI, pero falló en lograr que los gobiernos de México, Filipinas y Hungría participaran. Trabajando a nivel local, SAPRIN al fin consiguió que Hungría participara, pero no recibió la ayuda que necesitaba del Banco para incluir a grandes economías de mercado emergentes, con el propósito de garantizar una muestra representativa de países en SAPRI. Por tal razón, SAPRIN a la larga apoyó los ejercicios que se realizaron en México y Filipinas bajo el nombre de “Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural” (siglas en inglés, CASA) y también apoyó ejercicios de menor envergadura en Argentina y Brasil, así como en Centroamérica.

En forma paralela a la selección de países y a la aprobación de los procesos, se establecieron los Procedimientos Estándares de Funcionamiento y un equipo conjunto de investigación metodológica global inició su trabajo con el fin de establecer el marco para los procesos de investigación de campo en los países. Las reglas del trabajo conjunto, las cuales fueron elaboradas por SAPRIN y posteriormente aprobadas por el Banco, fueron diseñadas principalmente para equilibrar las condiciones del juego y establecer que el Banco y la sociedad civil fueran socios en igualdad de condiciones. Mientras se aseguraba una amplia participación de la sociedad civil en cada país, SAPRIN insistió en que la movilización y la organización de la sociedad civil fueran llevado a cabo bajo los auspicios de los grupos locales sin la intervención del Banco o del gobierno. Aunque se conformarían comités directivos y técnicos de carácter tripartito en cada país, también habrían equipos y comités independientes de SAPRIN a nivel local, con sus propios procesos de toma de decisiones. Y, mientras los ejercicios serían conjuntos en todos los aspectos, SAPRIN y el Banco controlarían respectivamente sus propios recursos de financiación. De hecho, para fortalecer aún más la posición de los equipos nacionales de la sociedad civil con respecto a sus fuertes contrapartes del Banco y de los gobiernos, a los comités locales de SAPRIN se les dio la responsabilidad de administrar los recursos económicos para los foros nacionales, mientras que en su papel de cofinanciantes y coadministradores de los equipos de investigación, ellos compartieron con sus contrapartes un veto *de facto* sobre las decisiones relacionadas con los procesos de investigación y de diseño.

Para definir el presupuesto de SAPRI, fue claro que, aparte del costo de los servicios de los/as consultores que fueron contratados conjuntamente por el Banco y SAPRIN para la investigación de campo, sería necesario que la mayoría de los recursos cubrieran las actividades de la sociedad civil, incluyendo las funciones de

organización y movilización, los talleres a nivel local, el costo de viaje a los foros, y la administración local. Al mantener relativamente bajos costos para el transporte y estadía, y gracias a los altos subsidios al costo de personal en todos los niveles de las operaciones de SAPRI, SAPRIN logró reducir su utilización de los recursos de los donantes, con el resultado que el Banco dispuso aproximadamente de una tercera parte de los recursos obtenidos en conjunto. La mayoría de los miembros de la red local de SAPRIN, más allá de las organizaciones líderes y del equipo técnico, no se les pagó por su tiempo. Por otro lado, los/as integrantes del Comité Directivo global del norte contribuyeron con su trabajo y tiempo gratis, y el menos de la mitad del presupuesto para el Secretariado global fue financiado con fondos de SAPRIN, disponiendo de recursos organizacionales propios para completar el otro 55%. Las tareas del Secretariado incluyeron la coordinación de la red y del comité directivo, la comunicación y el apoyo a los doce capítulos nacionales de SAPRIN y a los tres Centros Regionales, la elaboración de documentos, las relaciones con el Banco, la administración financiera y del programa y la gestión financiera.

Después de buscar un acercamiento por separado con el gobierno noruego para obtener financiación, SAPRIN y el Banco presentaron una propuesta conjunta de SAPRI y recibieron recursos a través de un fondo fiduciario del Banco Mundial en la primavera de 1997. Posteriormente, se presentaron propuestas similares que generaron el apoyo de los gobiernos de Suecia y de Holanda, y SAPRIN, con la ayuda de los sindicatos belgas, obtuvo recursos del gobierno belga a principios del 2000. Como fue negociado y acordado, los fondos que le correspondieron a SAPRIN fueron destinados directamente por los donantes y administrados independientemente. Para garantizar este acuerdo y la independencia posterior del uso de los recursos, el Secretariado de SAPRIN reelaboró los acuerdos estándares de fideicomiso del Banco Mundial con ese fin y negoció los detalles finales con el Departamento Legal del Banco. Cuando el calendario de SAPRI se prolongó, SAPRIN empezó una nueva ronda para la consecución de recursos de forma independiente, asegurando así, recursos adicionales de la Unión Europea, del PNUD, de instituciones semioficiales en Alemania y de los Estados Unidos, y de otras fuentes. En total, SAPRIN a nivel global logró obtener más de US\$4 millones para sus actividades a nivel local, nacional, regional y global durante un periodo de cinco años, y todos los niveles de la Red contribuyeron ampliamente con recursos propios. Estos fondos, las contribuciones y la negativa de SAPRIN de utilizar los recursos proporcionados por el Banco Mundial o por los gobiernos nacionales le dieron a SAPRIN una fuente crítica de independencia, que se mostró ser invaluable en su relación con el Banco.

La primera prueba de esta independencia vino al comienzo del desarrollo de los ejercicios de campo, cuando el gobierno de El Salvador se retiró de su oficial participación en SAPRI y el Banco hizo lo mismo, ignorando los procedimientos que se habían establecido tanto a nivel nacional como global para resolver tales disputas. Sin estar dispuesta a abandonar a sus colegas de la sociedad civil en El Salvador, después del tiempo invertido para la movilización y la organización que asegurara una amplia participación ciudadana en SAPRI, el Comité Directivo Global de SAPRIN posteriormente asignó recursos no provenientes del fondo de fideicomiso para completar el ejercicio en el país. Una situación similar sucedió en Zimbabue, aunque el Banco y un número de ministros del gobierno permanecieron informalmente en el proceso. Recursos no provenientes del fondo de fideicomiso también permitieron que

SAPRIN apoyara los ejercicios de CASA en México y Filipinas y por lo tanto, incluyera a países más grandes con mercados emergentes en el conjunto de la investigación, como originalmente se había convenido con Wolfensohn.

Los dos pasos finales de la fase preparatoria de SAPRI también probaron ser problemáticos, pero al final se generaron dos instrumentos conjuntos de gran importancia que permitieron que los ejercicios de campo nacionales pudieran proseguir efectivamente, aunque después de tener retrasos sucesivos. Para el desarrollo de una metodología de investigación global, SAPRIN logró la participación de profesionales/as importantes de tres importantes organizaciones no gubernamentales que sirvieron como los Centros Regionales de la Red -- Focus on the South en Tailandia, FUNDE en El Salvador y la Red Tercer Mundo en Ghana -- y la coordinadora del equipo técnico de Oxfam-América. Después de un buen comienzo con el equipo de investigación del Banco, el proceso se estancó, ya que el trabajo diario del Banco en el desarrollo del marco para la investigación fue asignado a una consultora quien no estaba familiarizada con la institución ni con el enfoque de “economía política” y carácter participativo del diseño que había sido acordado. Dado que los/as investigadores del Banco expertos en procesos participativos habían sido excluidos de SAPRI y que, por lo tanto, las negociaciones entre las dos partes eran desequilibradas, se logró terminar el diseño final solamente cuando un investigador de más alto nivel en el Banco se unió al proceso después de un año de trabajo frustrado por las continuas interrupciones.

La metodología global de la investigación que emergió, aunque no fue tan ampliamente desarrollada como lo que se necesitaría para orientar claramente los complicados procesos tripartitos nacionales de diseño de la investigación, tuvo un número de características importantes y definitivas. En primer lugar, el par de foros públicos nacionales facilitarían que el estudio de campo les diera una oportunidad a las poblaciones afectadas para presentar sus experiencias bajo el ajuste y tomar el control de los resultados de la investigación. En segundo lugar, la investigación fue diseñada para que fuera altamente participativa y con enfoque de género, siendo los “sujetos” de la investigación quienes definieron sus preguntas y parámetros. En tercer lugar, la información cualitativa, incluida la que se presentó en el foro, sería tan valiosa como la información cuantitativa. Por último, el enfoque de economía política acordado centraría el análisis en aquellos factores en los sistemas económicos y políticos (a nivel nacional y global) que habían determinado la selección y el diseño de las políticas de ajuste y su impacto cuando fueron aplicadas.

El segundo instrumento necesario para que los ejercicios de campo fueran efectivos, fue una política más abierta de revelación de información del Banco Mundial con respecto a los documentos del ajuste estructural. Durante las negociaciones que se realizaron para establecer los procedimientos de SAPRI, el Comité Directivo global de SAPRIN mantuvo la posición que la Iniciativa no podría ser exitosa a menos que todas las partes tuvieran acceso al mismo conjunto de información. Es decir, sería inaceptable que el Banco tuviera documentos que no estuvieran disponibles a los/as participantes de la sociedad civil. En marzo de 1996, el Presidente Wolfensohn acordó poner a la disposición los documentos necesarios, y este compromiso fue reiterado por su equipo de trabajo en julio, pero el arreglo para la revelación de información propuesto por el Banco ocho meses después fue

sumamente inadecuado. Los equipos de información del Banco y de SAPRI posteriormente gastaron meses negociando un acuerdo para la revelación de información para la Iniciativa. Teniendo en cuenta que el Banco había clasificado varios documentos como confidenciales, SAPRI transigió para superar el impasse, acordando la conformación de equipos de información conjunta en cada país, los cuales fueron responsables de la revisión de todos los documentos relacionados con los programas de ajuste y de la elaboración de una síntesis detallada para ser difundida ampliamente entre la sociedad civil. Aunque este compromiso fue el centro del acuerdo final entre las dos partes, tomó casi un año poder obtener la aprobación del Departamento Legal del Banco, de la alta gerencia y de la Junta Directiva.

Aun así, el Acuerdo de Revelación de Información de SAPRI no tuvo precedentes en el momento en que fue anunciado de manera conjunta por el Banco y SAPRI en marzo de 1998. Éste le dio a los equipos de la sociedad civil acceso a: Documentos del Marco de la Política, Cartas sobre la Política de Desarrollo, Estrategias de Asistencia al País, Informes del Presidente, Informes de Evaluación de la Misión, Memorandos sobre el Desembolso de Tramos, Informes de Finalización e informes equivalentes sobre las operaciones sectoriales para todos los préstamos de ajuste otorgados por el Banco (aunque no aquellos bajo negociación). El Banco y los gobiernos pusieron a la disposición información detallada sobre los marcos nacionales de política macroeconómica, préstamos generales y sectoriales, resultados esperados de las políticas de ajuste macroeconómico y sectorial, qué acordaron hacer los gobiernos dentro de los programas de ajuste, las condicionalidades vinculadas a los desembolsos de tramos, las políticas de ajuste que el Banco percibió que los gobiernos sí o no ejecutaron, y las percepciones sobre los resultados de las políticas. Este acuerdo funcionó bien, sin suscitar controversia, en todos los países en los cuales fue utilizado, pero la duración del proceso de aprobación dilató hasta por un año el progreso de algunos de los ejercicios de los países.

El lanzamiento público de SAPRI y el Foro Global de Apertura en Washington en julio de 1997 capturó y proyectó el significado de la Iniciativa conjunta en ese momento. Contó con intervenciones centrales de Wolfensohn y de la líder política y de derechos humanos en Argentina, Graciela Fernández Meijide, así como ponentes de la sociedad civil y del Banco que participaron en paneles sobre las políticas de ajuste y sus efectos sobre el trabajo y el sector agropecuario. Además, se realizaron talleres sobre las metodologías que serían utilizadas y los temas que serían explorados en los ejercicios de los países. Mientras que pocas personas esperaban que la presentación del conocimiento local sobre la manera en que los programas de ajuste afectaron a las poblaciones nacionales y a los distintos sectores podría por sí misma hacer cambiar al Banco su paradigma del ajuste, SAPRI estaba ayudando a establecer a la política económica como un asunto de dominio público, que requiere del conocimiento y aporte de las bases populares. La Iniciativa también estableció una real colaboración tripartita en condiciones de igualdad, en la cual la sociedad civil tuvo una voz legítima y equitativa. Ésta puso en marcha procesos altamente participativos y amplios de movilización ciudadana de cara a procesos de toma de decisiones económicas a nivel global, y generó redes más amplias de la sociedad civil y estructuró la capacidad necesaria para continuar con este trabajo en el futuro.

II. La Movilización y Participación de la Sociedad Civil

SAPRIN maximizó desde un comienzo los niveles de inclusión, participación, descentralización, comunicación y toma colectiva de decisiones dentro de la Iniciativa de SAPRI/CASA. Dos tercera partes de los miembros originales del Comité Directivo Global de SAPRIN provinieron de países del Sur, y tal porcentaje fue mantenido o incrementado mientras que la Iniciativa se desarrolló. Los Centros Regionales fueron establecidos en Accra en la Red Tercer Mundo-África, en San Salvador en FUNDE, y en Bangkok en el Focus on the Global South. Las organizaciones líderes en cada uno de los países, conjuntamente con los amplios comités directivos nacionales de la sociedad civil, desarrollaron sus propios programas dentro del marco de los lineamientos globales que fueron establecidos por SAPRIN y el Banco. Teniendo representación en el Comité Directivo global, estas organizaciones trasladaron sus propias necesidades e ideas para que fueran incorporadas en el desarrollo del diseño del programa global, en las prioridades financieras y en las relaciones con el gobierno y el Banco. Un sistema de comunicaciones de diferentes niveles se creó para garantizar una constante comunicación entre los equipos de trabajo nacionales, los Centros Regionales, el Comité Ejecutivo y el Secretariado global de SAPRIN.

De igual importancia, la participación y la inclusión fueron los sellos de los ejercicios nacionales, junto con la naturaleza conjunta de estos ejercicios Banco/sociedad civil en los países de SAPRI. Para garantizar una significativa participación, se dieron pasos claros y firmes para distanciar al Banco y a los gobiernos del proceso local de movilización, organización y selección de los grupos de la sociedad civil que participarían en SAPRI. Así, los equipos de trabajo nacionales sintieron presión para que cumplieran con el compromiso de SAPRIN -- al Banco y al gobierno, como también a las poblaciones nacionales -- para garantizar la inclusión de una amplia muestra representativa de organizaciones en los respectivos ejercicios. Otro de los lineamientos que fueron establecidos para equilibrar las condiciones del juego en el programa de toma de decisiones fue darle poder a la sociedad civil para que seleccionara temas importantes que podrían ser investigados y organizara el foro público nacional. Tales mecanismos y otros instrumentos de participación fueron integrados en todas las etapas de los ejercicios de los países, como se vieron reflejados en la alta y diversa asistencia y en la amplia gama de presentaciones de ciudadanos en los foros nacionales, la naturaleza participativa del estudio de campo, y la amplia retro-alimentación recibida sobre los informes provisionales y la investigación final en los talleres de capacitación económica y en los Segundos Foros Nacionales, respectivamente.

A pesar de que los tropiezos con el Banco en los distintos procesos, como en la aprobación de los países a ser incluidos en el ejercicio, el diseño de la metodología y la revelación de información, desafortunadamente retrasaron el avance de algunos de los ejercicios nacionales, fueron de alguna manera fortuitos. Durante el curso de 1997, éstos permitieron que la movilización de la sociedad civil y los procesos de organización tuvieran más tiempo para desarrollarse, lo cual fue necesario para llevarlos a cabo efectivamente. Y, estos procesos resultaron ser unos de los aspectos más interesantes, importantes y exitosos de los ejercicios de SAPRI/CASA. Cubrieron las principales zonas geográficas, los sectores económicos y sociales y

segmentos de la población en cada país, al adherirse a los lineamientos globales que habían sido diseñados para garantizar la inclusión, la equidad y la amplitud. Algunos detalles de varios de los procesos de organización nacional se describen a continuación. Para más información, véase el sitio en internet de SAPRIN www.saprin.org

Bangladesh

Después de lograr un acuerdo con el gobierno de Bangladesh en abril de 1997 para participar en la iniciativa tripartita, se realizaron dos reuniones con la sociedad civil en Dhaka con el propósito de movilizar a organizaciones de la sociedad civil y a ONG a participar en el ejercicio nacional de SAPRI. Posteriormente, una serie de reuniones más amplias condujo a la conformación de un comité directivo de la sociedad civil, y cinco reuniones regionales se llevaron a cabo, la última de las cuales fue realizada en enero de 1998. Éstas ampliaron exitosamente la red nacional de la sociedad civil y proporcionaron un foro para la discusión de temas que fueron considerados por las bases populares como importantes. Este amplio proceso consultivo continuó durante el transcurso de 1998, como parte del proceso preparatorio que conllevó al Foro Nacional de Apertura. Más de 500 personas participaron en tres reuniones de carácter consultivo a nivel regional y en cinco grupos focales de carácter sectorial, en los cuales expresaron sus preocupaciones sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural y sugirieron áreas prioritarias para la investigación. Un grupo focal adicional fue realizado a principios de 1999 después del Foro Nacional de octubre.

Como resultado de esta organización y movilización que fue conducida por la sólidamente establecida ONG, PROSHIKA, la red local de la sociedad civil de SAPRIN en Bangladesh creció a aglutinar más de 300 organizaciones. Ésta incluyó las ONG de desarrollo, sindicatos y asociaciones de agricultores, trabajadores/as rurales, pequeños/as productores, mujeres, maestros/as, personas pobres y empresarios. El comité directivo de la sociedad civil, conformado por 15 miembros, trabajaba conjuntamente con sus contrapartes del gobierno y del Banco Mundial en el Comité Directivo Nacional, ha incluido a representantes de PROSHIKA, del Comité para el Avance Rural de Bangladesh (BRAC, Bangladesh Rural Advancement Committe), la Asociación Nacional de la Micro y Pequeña Industria de Bangladesh, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Bangladesh, la Coalición de ONG Ambientales, la Federación de Camioneros de Bangladesh y otros sindicatos, organizaciones de mujeres, asociaciones de trabajadores/as rurales y agricultores, así como miembros del parlamento y de los medios de comunicación. Un comité técnico de siete integrantes de la sociedad civil también fue creado para diseñar y monitorear el proceso de investigación, en coordinación con el gobierno y el Banco Mundial.

Ecuador

Después de superar los problemas iniciales de organización de la sociedad civil, un proceso más amplio se inició en el Ecuador a finales de 1997 bajo el liderazgo del Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA). Se comenzó a movilizar e integrar a aquellos sectores y organizaciones ampliamente representativas que normalmente han sido excluidas de los procesos

nacionales e internacionales. Entre octubre de 1997 y marzo de 1998, más de 450 organizaciones de 20 de las 22 provincias del país participaron en siete talleres regionales. En estos talleres se explicaron los objetivos de SAPRI y se realizaron mesas redondas con los representantes locales de diferentes sectores sobre políticas específicas del ajuste estructural en el Ecuador y sus impactos, como también sesiones de grupos pequeños diseñadas para explorar de manera más profunda las experiencias personales que tuvieron con las políticas de ajuste y las sugerencias de alternativas. Un resumen de los resultados de estos talleres fue utilizado para preparar las presentaciones y las discusiones del Foro Nacional de Apertura de SAPRI.

Delegados de cada taller regional se reunieron después en Quito en un taller nacional de ciudadanos para discutir con mayor profundidad los temas prioritarios que fueron expresados a nivel regional y elegir un comité directivo de la sociedad civil de SAPRIN. Este comité, el cual ha coordinado la integración de más de 750 organizaciones en el ejercicio del Ecuador, ha sido conformado por una amplia gama de sectores de la población y de representantes de áreas geográficas. Están representados los/as campesinos y trabajadores rurales, las organizaciones de la pequeña empresa, los grupos de mujeres, trabajadores/as organizados, los sindicatos, los grupos comunitarios de bajos ingresos, los pueblos indígenas, las comunidades afro-ecuatorianas y los/as activistas de derechos humanos, además de comités organizadores que se encuentran activos en seis regiones principales del país. Además de la organización del Foro Nacional de Apertura, el comité directivo posteriormente creó un equipo técnico que trabajó con los expertos del gobierno y del Banco para diseñar y supervisar el proceso de investigación bajo los auspicios del tripartito Comité Directivo Nacional.

El Salvador

FUNDE, la organización líder en El Salvador (y el Centro Regional de SAPRIN en América Latina) lanzó un proceso de organización y movilización en su país a finales de 1996, pero éste se estancó cuando el gobierno, representado por el Ministro de Finanzas, se retractó de su compromiso previo con SAPRI. Hacia la segunda mitad de 1997, SAPRIN había decidido continuar con el ejercicio bajo su propia responsabilidad en el del vacío que dejó el retiro tanto del gobierno como del Banco. Se establecieron diez mesas permanentes, organizadas alrededor de varios de los sectores económicos y sociales del país, cada uno de las cuales realizó un taller entre noviembre de 1997 y febrero de 1998. Los objetivos de estos talleres fueron discutir los problemas específicos y prioritarios de cada sector, informar a las organizaciones y a sus miembros sobre las políticas de ajuste y sobre el proceso SAPRI, y obtener comentarios sobre cómo los impactos de estas políticas han afectado a la población y qué percibieron como las causas de los problemas que identificaron. Los resultados fueron presentados como aportes para las discusiones en el Foro Nacional de Apertura. Al mismo tiempo, cientos de personas de una amplia gama de organizaciones a través del país participaron en una serie de actividades a mediados de 1998, diseñadas para educar a los grupos sobre la situación de la economía en general y tratar problemas específicos de los distintos sectores, como los precarios servicios de salud y la pobreza de los/as niños.

Este trabajo de organización condujo al establecimiento de un comité directivo compuesto por 14 organizaciones provenientes de 13 distintos sectores y a la expansión de la red de SAPRIN para incluir a 70 redes y organizaciones que representan más de 500 grupos de base. Esta coalición está conformada por organizaciones que representan a las cooperativas del sector rural, una federación de sindicatos que representa a los trabajadores urbanos, una asociación de la pequeña y mediana empresa, una red de organizaciones centrada en problemas de la infancia, el Consejo Nacional de Iglesias, una organización nacional de mujeres, y redes que representan organizaciones ambientales, de derechos humanos y de los medios de comunicación, así como ONG y universidades.

Ghana

El Centro de Desarrollo Social Integrado (ISODEC), que ha actuado como la organización líder en Ghana con el apoyo de la Red Tercer Mundo-África, inició el trabajo de organización y movilización a nivel nacional después de que SAPRI fue formalmente lanzada en noviembre de 1997, tras la aprobación de la Iniciativa por parte del Gabinete Ministerial. Para agosto del año siguiente, se habían realizado talleres en las 10 capitales regionales del país. Estas sesiones, organizadas por las seis estructuras regionales de SAPRIN e incluyendo a casi 300 organizaciones de la sociedad civil, así como a funcionarios/as públicos y distritales, proporcionaron información sobre SAPRI, identificaron los temas de preocupación de la sociedad civil que sirvieron como base para la discusión en el Primer Foro Nacional, y seleccionaron los representantes de las regiones para atender al Foro. La red amplia de SAPRIN ha abarcado virtualmente a todas las ONG más importantes, a las iglesias y a las organizaciones que reúnen a los sindicatos del país.

El Consejo Coordinador de la Sociedad Civil (CivisoC, por sus siglas en inglés) -- conformado por 21 representantes de organizaciones de trabajadores/as, de mujeres, de estudiantes, de musulmanes, de agricultores, de pescadores y de la pequeña y mediana industria, así como también organizaciones medioambientales y otras ONG -- fue creado para dirigir la participación de la red en el ejercicio de SAPRI en Ghana. La CivisoC creó cuatro subcomités para trabajar en las áreas de organización, de medios de comunicación, de finanzas, y de administración. Escogió a siete de sus miembros para participar en el tripartito Comité Directivo Nacional con representantes del gobierno y del Banco Mundial, como también a ocho expertos de la sociedad civil para participar en el Comité Técnico Tripartito que diseñó y supervisó el proceso de investigación.

Hungría

A mediados de 1997, los sindicatos húngaros y las ONG entraron en discusiones con su gobierno sobre la incorporación del país al ejercicio de SAPRI después de que los oficios del Banco se vieron infructuosos. Como consecuencia, la Oficina del Primer Ministro, junto con los Ministerios de Trabajo, Industria y Finanzas, comprometieron al gobierno para que participara en un ejercicio nacional. Con este éxito, un grupo de economistas socialmente comprometidos inició un amplio esfuerzo de organización y movilización, comenzando con el reclutamiento de las más grandes alianzas de sindicatos. Tres grandes organizaciones de agricultores, la

alianza nacional de la pequeña industria, y otros grupos importantes de la población, como las organizaciones nacionales de *romas* (gitanos), de mujeres, de pensionados y de discapacitados, así como organizaciones ambientales, de ingenieros y de economistas, también participaron. Se le pidió a la Alianza de Asociaciones Sociales, la cual coordina una red a nivel nacional de organizaciones cívicas, que emprendiera un trabajo de organización en las diferentes regiones del país para que la población tuviera un conocimiento más amplio sobre SAPRI y se incorporara al ejercicio. Para este propósito, se organizaron once reuniones que fueron extensamente publicitadas, con el cubrimiento de los medios de comunicación y la participación de los/as funcionarios locales, en diez de los 19 condados del país a finales de 1997 y a principios de 1998, en las cuales participaron aproximadamente 725 personas.

Un total de 1,600 organizaciones ha tenido representación directa o indirecta mediante las distintas coaliciones que han estado participando activamente en la red, y se han establecido centros organizadores en 16 de los 19 condados del país. Estos grupos están coordinados por un comité directivo de 22 miembros. Además, un comité de información fue creado para tener acceso y revisar los documentos del Banco Mundial y del gobierno sobre los programas y políticas de ajuste estructural en Hungría, y un comité técnico de expertos de la sociedad civil fue organizado para ayudar a diseñar y supervisar el proceso de investigación.

Uganda

El proceso de SAPRI en Uganda se inició en enero de 1997 con una reunión convocada por la Africa Women's Economic Policy Network (AWEPON, por sus siglas en inglés), en la cual participaron cerca de 20 ONG. Los/as participantes decidieron que el Foro Nacional de las ONG de Uganda, una organización sombrilla que agrupa a casi 100 miembros, organizara las etapas iniciales del ejercicio nacional de SAPRI. El Foro de las ONG posteriormente organizó una reunión a la cual atendieron representantes de más de 70 organizaciones. El esfuerzo de organización y movilización fue apoyado por el lanzamiento público de la iniciativa tripartita en una conferencia nacional realizada en Kampala en agosto, a la que asistieron una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, así como funcionarios gubernamentales. Este lanzamiento sirvió para presentar el ejercicio SAPRI a los/as participantes y fue la ocasión para que se conformara un comité directivo de la sociedad civil y diera comienzo al proceso de selección de los temas que serían abordados durante el ejercicio.

El Foro de las ONG expandió sus esfuerzos de organización, llegando a todas las regiones del país, y logró la incorporación de la organización nacional que agrupa a los sindicatos del país. La organización y movilización regional llegó a su punto máximo a principios de 1998, cuando los equipos de la sociedad civil fueron a 20 de los 45 distritos para explicar el ejercicio, solicitar la participación en el proceso SAPRI y recoger diferentes opiniones sobre temas relacionados con el ajuste. Los equipos trabajaron específicamente para incluir a los/as agricultores, comerciantes, artesanos, amas de casa, trabajadores públicos, líderes cívicos, miembros de sindicatos y de cooperativas, jornaleros y funcionarios distritales. Se realizaron talleres de dos días en cada distrito, en los cuales participaron aproximadamente 1,000 personas quienes contribuyeron con sus ideas y experiencias. Estos eventos fueron,

en esencia, audiencias sobre las percepciones de los/as ciudadanos con respecto a la política del gobierno en general, y a las políticas del ajuste estructural en particular. Se crearon estructuras regionales que han incluido a las asociaciones de pequeños agricultores, maestros, trabajadores de la salud, mujeres, jóvenes y discapacitados, así como grupos medioambientales, de derechos humanos y religiosos y ONG relacionadas con el desarrollo. Están coordinados por un comité directivo de 16 miembros de la sociedad civil, y delegados de éste formaron parte del Comité Directivo Nacional de SAPRI, junto con representantes del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Planeación y del Banco Mundial.

Zimbabwe

El ejercicio de SAPRI en Zimbabwe comenzó con una serie de reuniones que incluyó a ONG tanto a nivel nacional como internacional, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones de agricultores y la Cámara de Comercio. Debido a que gran parte de Zimbabwe es rural y por naturaleza disperso, se compró un espacio en la radio y se produjeron y se emitieron muchos programas para explicar el ejercicio de SAPRI, mientras que varios paneles de discusión se presentaron por televisión con representantes del gobierno y del Banco Mundial, así difundiendo información sobre la Iniciativa. Además, una serie de seis talleres regionales fueron organizados a finales de 1997 y a principios de 1998 por las redes nacionales del Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (siglas en inglés, ZCTU) y el Consejo de Iglesias de Zimbabwe. Para poder ampliar la difusión aún más, los/as 50 o más representantes de las organizaciones de base en cada uno de estos eventos regionales acordaron extender tales ejercicios a las áreas rurales y reproducir los talleres en los poblados. Se llevaron a cabo 45 talleres a principios de 1998, en los cuales participaron 2,000 personas en total, facilitando así la formación de los comités distritales. Estos talleres regionales y a nivel distrital fueron utilizados para explicar y solicitar la participación en SAPRI y para discutir cuidadosamente aquellos temas del programa nacional de ajuste que representaron las mayores preocupaciones de los/as participantes. La participación nacional fue extremadamente amplia que, incluso soldados y policías en sus roles como servidores públicos asistieron.

Aunque los/as representantes del gobierno habían participado en las actividades de SAPRI en 1997 y a principios de 1998, debido al incremento de la tensión política y al desmejoramiento de la situación económica, el gobierno se retiró de SAPRI. Después de una reunión nacional de dos días, en la cual se redefinieron los temas planteados a nivel local para la discusión del Foro Nacional de Apertura, el comité directivo de la sociedad civil de SAPRI pasó la mitad de 1998 y la primera parte de 1999 tratando de que el gobierno se reincorporara. Cuando estos esfuerzos fracasaron, en una serie de reuniones de la sociedad civil que se llevaron a cabo con los/as representantes de los seis comités regionales y los 42 comités distritales que constituyen la red de SAPRI, se tomó la decisión de seguir hacia delante con el ejercicio a pesar del retiro del gobierno. Estos comités locales, junto con alrededor de cien organizaciones de la sociedad civil que han sido miembros activas de SAPRI/Zimbabwe, se convirtieron en la columna vertebral de la estructura de toma de decisiones dentro de la red, mientras que el comité directivo estableció varios subcomités para realizar las tareas técnicas y de organización que fueron necesarias. El comité directivo, el cual incluye las organizaciones mencionadas anteriormente, así

como las organizaciones de las mujeres, la Confederación de Industrias de Zimbabue y otros grupos de la población, ha estado bajo la coordinación de la organización líder de SAPRIN, el Foro para la Reducción de la Pobreza en el Instituto de Estudios de Desarrollo, con el apoyo de la ZCTU.

México

Durante la primera mitad de 1998, el Equipo Pueblo, actuando como la organización líder de la sociedad civil en México, organizó una serie de reuniones regionales y de talleres sectoriales en diferentes partes del país. Estas reuniones de organización y movilización fueron diseñadas para integrar, en particular, a grupos marginados -- incluidas las mujeres, los/as niños, las comunidades indígenas y las poblaciones pobres tanto urbanas como rurales -- en el proceso de CASA y en las discusiones sobre la política económica nacional. Un taller regional reunió a docenas de grupos comunitarios y de ONG de las provincias del sur de Chiapas y de Oaxaca. Se realizaron seminarios con niños/as mayas a las afueras de la ciudad de Mérida en la provincia de Yucatán, con jóvenes en barrios pobres de Ciudad de México, con madres que participan en las guarderías comunitarias en la capital, y con varios grupos comunitarios en Guadalajara. Además, se organizó un taller nacional diseñado para tratar las condiciones de las áreas rurales con la participación de casi 100 representantes de una amplia gama de organizaciones sociales de carácter rural de todo el país.

Aproximadamente 50 organizaciones se incorporaron activamente en el ejercicio de CASA, incluyendo grupos locales y regionales y muchas organizaciones y redes nacionales. La red mexicana está integrada por organizaciones que trabajan en el área metropolitana de Ciudad de México, así como en las cuatro regiones del país donde CASA concentró sus esfuerzos: la región fronteriza del norte; la región central (Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Sierra de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla); del sur oriente (Chiapas, Oaxaca y la parte sur de Veracruz); y la región del occidente (Jalisco, Colima, Nayarit y Guadalajara). Ellas representan grupos que trabajan en las maquilas, asociaciones de la pequeña empresa y de productores, organizaciones rurales, asociaciones de agricultores y comunidades indígenas, cajas de crédito e instituciones de microcrédito, sindicatos, organizaciones de desarrollo, asociaciones comunales, organizaciones de salud y grupos de jóvenes. Se creó un Consejo General, aunque las tareas de coordinación general y de organización de actividades específicas que fueron asignadas a un Comité Directivo, el cual fue conformado por seis miembros.

Filipinas

Cuando los esfuerzos iniciales para lograr que el gobierno y el Banco participaran en el ejercicio fueron infructuosos en 1997, las organizaciones de la sociedad civil en Filipinas dieron inicio a la iniciativa CASA. A principios de 1998, la Coalición Libre de Deuda (siglas en inglés, FDC) tomó el liderazgo del amplio proceso de organización y movilización a través de un programa de capacitación económica, el cual fue diseñado para involucrar activamente a una amplia gama de organizaciones que representan diferentes sectores de la población. Se hicieron esfuerzos especiales para integrar a personas y organizaciones de las más pobres y

más marginadas regiones del país, particularmente del norte de Luzón, Visayas y Mindanao. Una asamblea nacional fue realizada en marzo de 1998, seguida por una reunión general que tuvo lugar en agosto del mismo año. Además, se conformaron grupos temáticos con la participación de una amplia gama de organizaciones pertenecientes a la red con el propósito de ayudar a clarificar los temas que preocuparon a la sociedad civil, esbozar las posibles preguntas para la investigación y preparar materiales de fondo.

Más de 150 organizaciones nacionales y locales, incluyendo muchas coaliciones que representan cientos de grupos de base, se incorporaron a SAPRIN y al ejercicio de CASA en Filipinas. Entre estos grupos que participaron en una gama de actividades organizadas por SAPRIN fueron ocho asociaciones de campesinos/as, siete organizaciones de paz y de derechos humanos, diez asociaciones de poblaciones pobres, siete organizaciones de desarrollo, seis grupos medioambientales, cinco organizaciones de la salud, 15 sindicatos, 12 organizaciones religiosas, cinco asociaciones educativas, 28 organizaciones de mujeres, cinco grupos de jóvenes, tres organizaciones indígenas, seis movimientos políticos, cinco partidos políticos, 13 grupos de cabildeo para el alivio de la deuda, y cuatro asociaciones de apoyo a emigrantes. De los 15 miembros seleccionados para hacer parte del comité directivo nacional de SAPRIN, seis provenían de los grupos temáticos, tres eran representantes regionales y seis eran miembros a nivel nacional. El comité decidió en 1999 continuar con el proceso como un ejercicio CASA, luego que el gobierno recientemente elegido optó por permanecer por fuera de la iniciativa.

III. Los Foros Públicos Nacionales: Proporcionándole Conocimiento Local al Debate de la Política Económica

Los foros consultivos de SAPRI estuvieron en el centro de los ejercicios nacionales. Los grupos de la sociedad civil habían señalado por mucho tiempo que la omisión de una perspectiva local del “mundo real” sobre el diseño, la implementación y el impacto de las medidas de ajuste fue lo que condenó estos programas al fracaso. En los primeros meses después de tomar las riendas del Banco, Wolfensohn ya había establecido la consulta con la sociedad civil como parte del nuevo enfoque de su institución, y SAPRIN buscaba garantizar que SAPRI sería una consulta con una amplia participación, altamente descentralizada y organizada eficazmente alrededor del tema crítico de la política económica.

La aprobación por la Junta Directiva del Banco en febrero de 1998 del Acuerdo de Revelación de Información de SAPRI descongeló algunos de los ejercicios de los países, permitiéndoles a los equipos de información de SAPRIN analizar los documentos relacionados con el ajuste en preparación de los Foros Nacionales de Apertura. Dentro de cuatro meses, siete foros nacionales -- organizados por los comités de SAPRIN junto con el Banco y el gobierno -- fueron lanzados primero en Hungría y Uganda en junio y luego finalizó en enero en el Ecuador. Ghana, donde el ímpetu de la sociedad civil organizada y sus relaciones con el gobierno fueron interrumpidos por un espacio de 18 meses, tiempo que le tomó al Banco establecer una política para la revisión pública de los acuerdos de ajuste, llevó a cabo su foro hasta noviembre de ese año. El ejercicio de Zimbabue, con la exitosa movilización de la sociedad civil, fue otra víctima infortunada del retraso, dado que el

gobierno, en un clima político cambiante, ya se había levantado de la mesa cuando el comité de SAPRIN había terminado la preparación para el foro en este país. Después de más de un año de discusiones informales con varios de los ministros, SAPRIN definitivamente procedió de manera unilateral con la realización de un foro en septiembre de 1999, un evento en el cual el Banco participó. Asimismo, SAPRIN en Filipinas organizó un foro en julio de 1999 con los miembros del Congreso, luego de no lograr que el gobierno hiciera parte del ejercicio. Además, un foro en Malí se realizó hasta el cuarto trimestre de 1999, pero en este caso, problemas de organización condujeron a la prematura terminación de ese ejercicio nacional.

Los Foros Nacionales de Apertura fueron diseñados para la presentación y la discusión de las experiencias y perspectivas de las poblaciones locales sobre específicas medidas económicas de ajuste y los impactos de éstas. En todos los foros, con excepción de aquellos que fueron realizados en El Salvador y en México, el Banco y los/as funcionarios gubernamentales estuvieron presentes para asimilar y responder a la información y a los análisis que se presentaron, mientras que los/as representantes del Congreso participaron en los otros tres foros. Los respectivos comités directivos de SAPRIN a nivel nacional seleccionaron las personas que representarían los puntos de vista de una amplia gama de grupos económicos y sociales. Los temas fueron escogidos con base en los lineamientos globales de SAPRI, los cuales empoderaron a los equipos técnicos locales de SAPRIN para que incorporaran a las organizaciones de la sociedad civil a través del país en la elaboración de una lista extensa de los temas prioritarios de la política económica. Luego, la lista fue reducida antes de que los tripartitos Comités Directivos en cada país seleccionaran los tres o cuatro temas a ser discutidos. Aunque la selección de los mismos temas en todos los ejercicios hubiera significado que la posterior comparación entre países y la síntesis fuera más fácil, la conservación de la elección local fue el centro de la naturaleza participativa de SAPRI.

El impacto de las políticas de apertura comercial fue seleccionado por las organizaciones nacionales como uno de los tres o cuatro temas más problemáticos para la discusión en nueve de los diez países, incluyendo a Malí. Las políticas comerciales fueron a menudo escogidas junto con otras medidas de ajuste -- liberalización de los precios, liberalización del sector financiero, reformas a la política industrial, eliminación de los subsidios a los insumos agropecuarios, apertura a las inversiones, flexibilización laboral -- y relacionadas con un amplio rango de impactos, incluyendo sus efectos sobre las industrias nacionales, la pequeña industria, los productores rurales, el sector agropecuario, la producción nacional, el empleo y los/as trabajadores. La privatización -- de los servicios públicos y de los sectores minero e industrial -- fue otro problema prioritario que fue identificado por las organizaciones sociales y que surgió en seis países. El enfoque osciló entre el impacto sobre los/as consumidores, los/as trabajadores, los grupos de poblaciones pobres y de vulnerables y los efectos sobre el medio ambiente, el empleo y la concentración de la riqueza.

Las políticas de reforma al sector agropecuario también fueron incluidas en la agenda de seis países, mientras que el impacto de las reformas al mercado laboral sobre los trabajadores fue discutido en cuatro, y la liberalización del sector financiero y los problemas de acceso a créditos para los productores locales también fue considerado en cuatro países. Temas relacionados con la reforma al gasto público --

incluido el sistema de cobros al usuario, la eliminación de subsidios, y el impacto de la reforma sobre los servicios de salud y la educación, los servicios sociales, la seguridad económica de las familias y el desarrollo social -- también surgieron como una prioridad en ocho de los ejercicios nacionales. Sin embargo, el mayor énfasis en todos los países fue puesto en los problemas, las desarticulaciones, y el incremento de la pobreza e inequidad que habían sido generados por las políticas de ajuste económico mediante la destrucción de la capacidad productiva y el fracaso en generar empleos suficientes y remunerados.

Los Foros Nacionales de Apertura tuvieron gran acogida y fueron difundidos ampliamente. En la mayoría de países, estos foros tuvieron una duración de más de dos días y fueron organizados alrededor de plenarias y grupos de trabajo, contando con la asistencia de más de 100 representantes de organizaciones de la sociedad civil de todo el país (el presupuesto de SAPRIN cubrió los costos de transporte y de alojamiento), y muchas veces entre 200 y 300 personas en total. Los/as representantes de la sociedad civil presentaron tres o cuatro temas relacionados con el ajuste, basándose en el conocimiento local, en la experiencia y en el análisis de las organizaciones sociales. Estas presentaciones fueron seguidas por las discusiones con el Banco Mundial y los/as funcionarios gubernamentales y un amplio grupo de participantes. La información y el análisis presentados por estos representantes de diferentes sectores y grupos de la población constituyen parte de la información cualitativa que fue sintetizada en este informe. Los resúmenes de los foros de los países pueden verse en la página en internet de SAPRIN.

Por lo general, la participación de los funcionarios del gobierno incluyó a ministros, secretarios de gobierno, jefes de departamentos y/o otros representantes del Ministerio de Finanzas, así como delegados de otros ministerios económicos y sociales, aunque la participación varió de país a país. En aquellos países donde los gobiernos no participaron oficialmente, algunas veces funcionarios/as de los ministerios atendieron de manera informal a los eventos. Los Foros también atrajeron la atención de parlamentarios, exministros, miembros de concejos locales y otros políticos. Los representantes del Banco Mundial en Washington y en cada país (incluido el Representante en Zimbabue) participaron activamente en las sesiones. Además de los comités directivos y los equipos técnicos de SAPRIN a nivel local, participaron representantes del Comité Directivo global de la Red, del Secretariado y/o de los Centros Regionales, quienes tomaron apuntes de la información y de los análisis presentados.

Aunque los representantes de la sociedad civil a menudo enfatizaron que el diseño de los programas de ajuste no fue participativo ni transparente y fue impuesto externamente, y que sus efectos en general fueron negativos, el centro de sus presentaciones y discusiones fue sobre las consecuencias específicas de reformas de las políticas en particular. Los Foros fueron diseñados como una experiencia de aprendizaje para el Banco y los gobiernos, pero las sesiones sin excepciones se convirtieron en debates, con el Banco defendiendo su historial y disputando el análisis de la población. No obstante, los Foros ayudaron a que los medios de comunicación cubrieran los eventos a nivel nacional y a que se expusieran claramente las áreas problemáticas que la sociedad civil sentía que requerían una mayor investigación y un cambio fundamental en la política.

En el Ecuador, donde el Foro se llevó a cabo en un ambiente de protesta generalizado contra las políticas de ajuste y en medio de una seria crisis financiera, los/as representantes de SAPRIN instaron al gobierno y al Banco a ampliar el diálogo de SAPRI y a que fueran receptivos a las preocupaciones de la sociedad sobre el tema de la política económica. En Bangladesh, el profesor Rehman Sobhan, exconsejero presidencial y Coordinador del Comité Directivo Nacional integrado por el Banco/SAPRIN, expresó un desafío similar al Banco y al gobierno al final del proceso en este país. Él les recordó que las expectativas del público habían sido planteadas como resultado del Foro y de la Iniciativa y urgió a que utilizaran el resultado del ejercicio seriamente o de lo contrario enfrentarían una pérdida mayor de credibilidad entre la sociedad civil y el electorado nacional.

IV. La Investigación Conjunta para la Profundización de las Evaluaciones de la Sociedad Civil a Nivel Local sobre las Políticas de Ajuste

Inmediatamente después del Foro Nacional de Apertura en cada uno de los países de SAPRI, los equipos de trabajo de SAPRIN y del Banco Mundial a nivel nacional se reunieron para determinar las áreas específicas donde habría que realizar estudios de campo para profundizar el conocimiento recogido en los eventos participativos. En casi todos los casos, incluidos aquellos en los cuales el Banco no participó oficialmente, los temas de investigación seleccionados fueron versiones más limitadas de las preguntas que fueron exploradas en los foros. La colaboración entre los equipos de trabajo del Banco y de SAPRIN a nivel local ahondó en esta fase, con sus respectivos equipos técnicos trabajando conjuntamente para desarrollar los diseños de las investigaciones nacionales dentro del marco de la metodología global de SAPRI, así como los términos de referencia (siglas en inglés, TOR) para la selección conjunta de los/as consultores de la investigación.

Este proceso duró varios meses, tomando mucho más tiempo de lo que se esperaba en la mayoría de países. En un esfuerzo por garantizar la propiedad tripartita del diseño de la investigación y de los TOR, mucho tiempo se requirió para que todas las partes pudieran trabajar en conjunto y llegar a un acuerdo. El retraso en la terminación de los TOR se debió en algunos casos a las crisis políticas y a los eventos que desviaron la atención del gobierno del proceso técnico, por lo cual los equipos técnicos tuvieron que esperar los comentarios del gobierno antes de poder continuar. En el caso del Ecuador, por ejemplo, el empeoramiento de la situación económica generó una crisis política de grandes proporciones a principios de 1999, la cual hizo que la participación del gobierno en el proceso fuera intermitente. Con cinco diferentes presidentes y más de una decena de ministros de finanzas en el poder durante el período en el cual se llevó a cabo SAPRI, fue particularmente difícil y desgastante lograr que el gobierno mantuviera una participación activa. En Ghana, el gobierno les asignó tareas a los/as representantes del Equipo Técnico tripartito sin que recibieran ninguna remuneración por su tiempo, generando un retraso de varios meses antes de que se encontrara una solución.

Una vez los términos de referencia fueron acordados por los equipos tripartitos, la selección conjunta de los investigadores se inició. En la mayoría de países, los equipos técnicos de la sociedad civil de SAPRIN se encontraron con que el Banco intentaba seguir con sus métodos usuales de contratación de consultores,

utilizando un proceso de licitación que atrajo a las mismas instituciones e investigadores que el Banco contrata en sus distintos proyectos en cada país. No obstante, los equipos de la sociedad civil se cercioraron de que esta situación no ocurría con la investigación de SAPRI.

En **Bangladesh**, por ejemplo, el proceso inició con sugerencias por parte de la sociedad civil, del Banco y del gobierno de investigadores/as para cada área, con la intención de seleccionar a los/as candidatos de mutuo acuerdo. Sin embargo, el Banco, continuó insistiendo en incluir a ciertos investigadores que habían trabajado con éste de forma consistente en el pasado, los cuales por esta razón, no fueron aceptados por la sociedad civil. Llevó varios meses y la intervención de los secretariados globales de SAPRI y del Banco para resolver este conflicto y garantizar que investigadores/as independientes fueran escogidos.

En **Ghana**, la selección de investigadores duró cerca de dos meses. La convocatoria fue publicada en los periódicos más importantes del país y publicitada mediante anuncios especiales en las emisoras de radio. La difusión produjo una masiva respuesta, más de 320 solicitudes fueron recibidas. El Secretariado conjunto de SAPRI en ese país realizó la primera parte de la selección, garantizando que todas las solicitudes cumplieran con los requisitos mínimos que fueron estipulados en la convocatoria. El comité técnico de la sociedad civil entonces se encargó de hacer una segunda selección, de la cual se seleccionó una lista corta de 37 candidatos/as. Después de esto, el Comité Técnico tripartito comenzó a participar, ya que se realizaron entrevistas para seleccionar la lista final de investigadores/as. Un proceso similar ocurrió en el **Ecuador**, donde avisos de la convocatoria fueron publicados en diferentes periódicos. Más de un mes fue el plazo para recibir las propuestas, y tomó dos meses realizar la revisión y llegar a un acuerdo formalmente sobre la selección final.

En **Hungría**, se utilizó un mecanismo diferente, ya que el equipo técnico de la sociedad civil de SAPRI no pudo llegar a un acuerdo con el Banco y el gobierno sobre un proceso conjunto para la contratación de los/as investigadores. Por tal razón, las partes estuvieron de acuerdo en que la sociedad civil podría escoger su propio equipo de investigación, mientras que el Banco y el gobierno podrían contratar un equipo de trabajo por separado para cubrir los mismos temas, una opción estipulada en los Procedimientos Estándares de Funcionamiento. Después de terminar su trabajo, los resultados de cada equipo tenían que ser comparados y fusionados por el Equipo Técnico tripartito.

Después de la selección de los/as investigadores, en los diferentes países se llevaron a cabo talleres de metodología para los/as investigadores y los equipos técnicos tripartitos y de la sociedad civil con el fin de garantizar una clara comprensión de la metodología de SAPRI y para revisar los planes para llevar a cabo el proceso de investigación. Tales talleres -- organizados en Bangladesh, Ghana, Uganda y Zimbabue -- enfatizaron los aspectos más importantes de la metodología y ayudaron a vincular a los/as investigadores con las organizaciones de la sociedad civil para que los estudios de terreno pudieran ser participativos e integraran a los grupos de base y a las poblaciones afectadas de todo el país.

Estos talleres metodológicos enfatizaron la perspectiva de género y el enfoque de economía política que iban a caracterizar la investigación. Los estudios se tenían que basar en una comprensión de las estructuras y de las relaciones sociales que han determinado la selección y el diseño de políticas de ajuste y a través de las cuales, estas políticas han tenido impacto sobre las vidas de muchas personas. Esto significa que habría que ver los efectos en su conjunto de una serie de políticas interrelacionadas, más que buscar una relación causal y unilateral. De esta manera, el proceso de investigación tenía que tomar en cuenta las instituciones, las estructuras de poder y los intereses que repercuten en el comportamiento de la economía y hacer un análisis multidimensional que considerara factores como el género, la etnicidad, la cultura, las diferencias de edades, así como las variaciones en el contexto político, social y del medio ambiente. Al mismo tiempo, la investigación de campo participativa utilizaría talleres y una serie de técnicas para que varios sectores de la sociedad civil pudieran compartir su conocimiento y percepciones sobre el impacto de las políticas de ajuste. La información cualitativa, incluida la que fue presentada en el Foro, tendría que considerarse tan valiosa como la información cuantitativa en los estudios.

Después de la selección de los/as investigadores y de los talleres metodológicos, se desarrollaron planes específicos de las investigaciones. Dada las diversas experiencias, las condiciones a nivel nacional y los distintos actores que participaron, los equipos nacionales desarrollaron una variedad de instrumentos que consideraron mejor adaptados a los contextos locales a fin de poder aplicar esta metodología no tradicional. Los estudios de los países fueron realizados utilizando tres herramientas básicas de investigación:

- *Investigación de Gabinete.* Cada equipo de investigación compiló y revisó la literatura existente, incluyendo investigaciones previas, documentos oficiales y estadísticas, así como informes realizados por instituciones internacionales. En la mayoría de casos, éste también incluyó un análisis de la información proveniente de varias fuentes secundarias.
- *Encuestas Primarias.* Algunos de los equipos de investigación realizaron encuestas, utilizando para ello técnicas cuantitativas o empleando una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.
- *Revisión Participativa y Trabajo de Campo.* Un aspecto clave de todo el ejercicio fue el uso de un método participativo, incluyendo una serie de técnicas de evaluación participativa, entrevistas semiestructuradas, talleres y grupos focales con una amplia gama de actores sociales, por lo cual las experiencias y los puntos de vista de varios de los interesados fueron recopilados y analizados.

Fue en el uso de métodos participativos que los equipos de los países fueron más innovadores. Se adoptaron diferentes aproximaciones.

En **Bangladesh**, un equipo de investigación fue contratado para llevar a cabo un amplio estudio participativo, el cual tuvo en cuenta todas las políticas de ajuste seleccionadas conjuntamente y utilizó la metodología de *Evaluación Participativa*

Rural (siglas en inglés, PRA). El estudio complementó el trabajo de los distintos equipos que fueron contratados para realizar cuatro estudios centrados en la política y otros cuatro sobre temas específicos. Además, una serie de grupos focales y reuniones consultivas regionales fueron realizadas con una amplia gama de grupos de la sociedad civil a nivel local y nacional y de organizaciones sectoriales con el fin recolectar comentarios para cada uno de los equipos de investigación, tanto al comienzo como al final del proceso. Los resultados de todos los equipos de investigación fueron integrados para producir el informe final del país.

En el **Ecuador**, los dos equipos de investigación que fueron contratados para llevar a cabo el estudio de tres políticas seleccionadas coordinaron su trabajo conjuntamente a fin de garantizar que sus investigaciones fueran participativas. Una serie de talleres y de entrevistas a profundidad fueron realizadas con actores sociales de una gama de sectores, seleccionados de acuerdo con las áreas de la política que estaban siendo estudiadas y las características productivas de cada zona geográfica. Diagramas de causalidad fueron realizados para identificar las percepciones de las causas y los efectos de estas políticas, como también su impacto sobre las comunidades de los/as participantes. La información recopilada a través de estos procesos fue entonces sistematizada por los equipos de investigación y utilizada para identificar las variables y los indicadores, junto con sus respectivas interrelaciones, que fueron el enfoque de la investigación. De tal manera, los talleres fueron el punto de lanza para identificar las políticas y los temas que serían analizados, así como para el estudio de las relaciones causales que los/as participantes habían señalados. Una vez fueron obtenidos los primeros resultados de la investigación, otra serie de talleres fue realizada con el fin de obtener más aportes y comprobar los resultados.

En **Hungría**, la sociedad civil y el Banco Mundial llevaron a cabo procesos de investigación de forma paralela y sus resultados fueron fusionados para producir el informe final del país. Los cuatro equipos de investigación de la sociedad civil, conformados por 20 investigadores de Budapest y de diez regiones del país, llevaron a cabo las investigaciones sobre las cuatro áreas de la política seleccionadas. Al mismo tiempo, casi cien representantes de la sociedad civil presentaron estudios de caso de forma breve, los cuales trataron estas áreas de la política, y para ello utilizaron sus propios recursos organizativos. El equipo técnico local de SAPRIN entonces sintetizó los cuatro informes de investigación de la sociedad civil y varios de los documentos de las ONG en un resumen preliminar, el cual fue utilizado en un proceso de consulta a través de una serie de talleres que fue realizada alrededor del país con representantes de la sociedad civil y expertos/as en el tema. Los aportes de estas reuniones fueron incorporados al informe final del país, junto con los resultados de los cuatro informes de investigación del Banco Mundial que habían sido realizados independientemente.

En **México**, se tomó un enfoque diferente para garantizar la naturaleza participativa e integral del proceso de investigación. En el trabajo de campo se utilizó la metodología de Investigación-Acción Participativa (IAP), la cual se deriva de la escuela de Paolo Freire y es utilizada para fomentar la participación en la investigación, dándoles a los/as ciudadanos el control sobre el proceso. Debido a que la IAP utiliza la educación popular como un medio para alcanzar el empoderamiento local, la capacitación económica fue integralmente vinculada al proceso de investigación. Los talleres se llevaron a cabo en dos módulos, cada uno de éstos fue

utilizado en tres regiones del país. Los módulos empezaron con un taller para capacitar a capacitadores, involucrando a representantes de más de 40 grupos comunitarios y ONG, seguido por una serie de talleres que se realizaron en las respectivas regiones por los/as capacitadores que participaron en éstos. En los talleres, los/as participantes describieron las transformaciones socioeconómicas que han experimentado sus comunidades, así como las razones de tales cambios y sus reacciones ante éstos, e identificaron las posibles relaciones entre estos cambios y la ejecución de las políticas de ajuste. Los resultados de los talleres fueron sintetizados e integrados con el trabajo realizado por los/as investigadores en tres estudios temáticos, los cuales habían utilizado información obtenida en encuestas de hogares y en entrevistas con líderes cívicos.

En **Zimbabue**, donde la violencia política hizo aún más difícil llevar a cabo un amplio trabajo de campo participativo como se había planeada, se organizó una serie de talleres utilizando metodologías participativas con el propósito de facilitar las discusiones sobre las políticas seleccionadas para el estudio y sus impactos. Se realizaron unos 15 talleres, de un día de duración, cada uno con más de 50 participantes provenientes de una muestra representativa de clases sociales y de grupos de edades en las ocho provincias del país, a fin de obtener información de las comunidades, los asentamientos repoblados, las haciendas comerciales, las comunidades mineras y los barrios urbanos. Los resultados de estos talleres fueron integrados a los hallazgos generales de los cinco estudios temáticos que fueron realizados.

En **Uganda**, la red nacional de la sociedad civil de SAPRIN desarrolló estructuras en 20 distritos que ayudaron a movilizar a las comunidades y organizaciones locales durante el ejercicio SAPRI, así mismo garantizó el carácter participativo de la investigación. Utilizando estas estructuras, los talleres fueron organizados para recoger los aportes de muchos grupos de todo el país que ayudaron a definir, orientar y validar el proceso de investigación. Los equipos de investigación que fueron contratados para llevar a cabo tres estudios centrados en políticas y uno temático, también trabajaron con estas estructuras locales para poder involucrar a los interesados en la investigación. Un proceso similar fue seguido en **Ghana**, donde seis estructuras de la sociedad civil a nivel regional garantizaron la participación y aporte de los interesados en los cuatro estudios de políticas llevados a cabo por los/as investigadores.

En **El Salvador**, la naturaleza participativa del proceso de investigación fue garantizada a través de una serie de talleres y de grupos focales que fueron realizados con los interesados. En la primera etapa de la investigación sobre las tres áreas de política seleccionadas, se conformaron grupos temáticos y se organizaron consultas con el fin de darles una orientación a los estudios y proporcionarles un análisis cualitativo basado en los aportes e ideas de una amplia gama de grupos de la sociedad civil. Otra serie de talleres se realizó en la etapa final del proceso de investigación, en la cual los hallazgos iniciales fueron presentados a los diferentes sectores afectados por las políticas bajo el estudio, con el propósito de obtener comentarios y esbozar las conclusiones y recomendaciones más importantes. Los resultados de estos talleres fueron integrados al informe final del país.

El proceso participativo en **Filipinas** fue realizado de manera similar. Se establecieron grupos temáticos para cada una de las cuatro áreas de estudio con el propósito de orientar la investigación y garantizar su naturaleza participativa. Estos grupos temáticos organizaron talleres a nivel local y regional con las poblaciones afectadas. Además, los/as investigadores realizaron entrevistas con personas en posiciones claves en cada área de estudio, y se utilizaron otras técnicas participativas para recopilar información sobre el impacto de las políticas bajo estudio.

El proceso de investigación tuvo una duración de más de dos años -- tres años incluyendo el desarrollo de los diseños de las investigaciones de cada país y de los términos de referencia -- y un promedio de 9-12 meses por país. Previendo esta situación, el Secretariado de SAPRIN continuó buscando financiación adicional para poder respaldar la terminación de los ejercicios de los países. En abril de 1999, se llevó a cabo en Bonn una reunión del Comité Directivo global de SAPRIN en la cual las organizaciones líderes de los países de SAPRI/CASA decidieron que algunos de estos recursos podrían ser destinados para realizar un mayor trabajo de base a fin de profundizar y darle dinámica al proceso de investigación. El Comité así les asignó recursos a los programas de capacitación económica y de exploración de alternativas económicas a nivel local en algunos países. Como consecuencia, los talleres de capacitación económica se convirtieron en una parte integral de los procesos iterativos de revisión ciudadana de las conclusiones provisionales de la investigación. Mientras que los grupos a nivel local recibieron una mayor información sobre el tema, se corroboraron o se les sugirieron cambios a estos resultados. Entre tanto, el trabajo sobre alternativas le dio una perspectiva previsor a algunos ejercicios, y en algunos países como el Ecuador, les ha proporcionado la base para seguir en el desarrollo de políticas económicas más apropiadas.

Después de trabajar con algunos de los/as investigadores en los países de SAPRI con el propósito de mejorar la calidad de los respectivos borradores de los documentos, los equipos técnicos nacionales y de SAPRIN recomendaron la aprobación de los informes conjuntos del Banco y de la sociedad civil. Solo en Hungría, donde dos diferentes documentos tuvieron que ser fusionados como producto final, un acuerdo sobre los informes fue difícil de alcanzar, dado que en otras partes los procesos de investigación habían sido esfuerzos mancomunados. Los informes fueron enviados a los Comités Directivos nacionales de SAPRI, y éstos los entregaron a los Segundos Foros Nacionales.

Los Foros atrajeron a un número similar de participantes que asistieron a los eventos de apertura nacional, como también recibieron un amplio cobertura por parte de los medios de comunicación. Los/as representantes de la sociedad civil frecuentemente sugirieron mejoras, adiciones y modificaciones a los informes, pero los aceptaron como un acomodo imperfecto con sus colegas del Banco. Muchas redes de ciudadanos manifestaron que si hubieran tenido la oportunidad de llevar a cabo sus propias investigaciones y de escribir sus propios informes, podrían haber producido documentos muchos más agudos y críticos de los programas de ajuste en sus respectivos países. No obstante, para ellas los informes de SAPRI sí capturaron la esencia y muchas de las particularidades de los problemas que enfrentan las

poblaciones afectadas. Los/as funcionarios gubernamentales, incluidos de los ministerios de finanzas, aceptaron también los resultados finales de SAPRI y en muchas ocasiones apoyaron las posiciones de la sociedad civil.

Además, el Banco públicamente aceptó los informes de los Foros de SAPRI después de expresar sus desacuerdos sobre puntos específicos en algunas de las sesiones. De hecho, todos los informes presentados fueron aprobados, al menos en principio, por todas las partes en los Foros, aunque a menudo con instrucciones para que los equipos técnicos integraran al máximo los comentarios hechos en los Foros a los documentos finales, y en un par de casos, los/as investigadores tuvieron que realizar trabajo adicional. En el caso de Bangladesh, el secretariado independiente de SAPRI en ese país se quedó con la tarea de incorporar algunas de las críticas del Banco al informe conjunto antes de que fuera publicado. No obstante, en su conjunto hubo una aprobación general, si no un acuerdo total, sobre las apreciaciones en los Foros, pero el Banco no se comprometió en cuanto a lo que haría con los hallazgos de los países o en realizar alguna acción en concreto.

V. El Banco Se Distancia de los Hallazgos Conjuntos de SAPRI

Desde las primeras etapas de SAPRI fue claro que el compromiso del Presidente Wolfensohn para integrar a la sociedad civil en una relación constructiva de socios iguales podría no verse traducida en una relación fácil con el Banco. Los/as negociadores de la sociedad civil entendieron que el presidente, al involucrar a algunos de los críticos más fuertes de su institución, los/as incluía en una iniciativa potencialmente de largo plazo, sin una clara resolución. Esta creencia fue confirmada de alguna manera en el proceso de negociación, cuando el Banco trató de convertir a SAPRI, de un ejercicio consultivo propuesto por las ONG a un programa de investigación de largo plazo. Pero las organizaciones creyeron que SAPRI no solamente podría legitimar una voz de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas económicas y fomentar la movilización de las organizaciones locales alrededor del tema, sino también podría producir hallazgos que reflejaran las experiencias y perspectivas de las personas que están luchando por sobrevivir bajo los programas de ajuste, si fuera llevado a cabo profesionalmente, de forma objetiva y de manera participativa.

Mientras una mutua y respetuosa relación entre el Secretariado de SAPRI y el Departamento de Investigación de Políticas del Banco permitió la organización profesional de la Iniciativa durante la fase de preparación, empezaron a surgir problemas, particularmente con la Vicepresidencia para América Latina, cuando fue claro que SAPRI sería un esfuerzo serio en el cual el Banco tendría que rendir cuentas ante los resultados. Los gobiernos también comenzaron a entender el riesgo que presentaba su participación, atrapados entre las expectativas populares que se levantarían por tal evaluación y la improbabilidad de que el Banco y el FMI les permitirían cambiar el curso económico como respuesta a la presión social. El Salvador salió del apuro. Los países en América Latina con mercados emergentes, alentados por el apoyo del Vicepresidente Regional del Banco, mantuvieron distancia. Y el Director Gerencial del Banco, a nombre de Wolfensohn, reflejó el compromiso

ambiguo de esta institución con respecto a la Iniciativa al no resolver estas dispuestas, ni terminar los retrasos burocráticos del Banco, ni garantizar una amplia participación gubernamental, más allá de los ministros de finanzas, en los ejercicios de campo.

No obstante, con base en la fortaleza de los lineamientos globales y la organización a nivel local en los países, los ejercicios de campo avanzaron efectivamente hacia la realización de sus Foros Nacionales de Apertura antes de que quedara claro que el compromiso del “nuevo” Banco con el proceso de consulta sustantiva era cuestionable. Negándose a considerar seriamente como conocimiento importante los testimonios personales e institucionales del impacto de las políticas de ajuste en la vida real presentados en los Foros, el equipo de trabajo del Banco Mundial en Washington no hizo ningún esfuerzo, que podría ser transmitido a SAPRIN, para integrar esta gran cantidad de aprendizaje potencial en los procesos de toma de decisión a nivel interno en su sede principal.

Durante los procesos posteriores de investigación en los países, el Banco cambió sus representantes en SAPRI dentro del DEC. Con este cambio, la relación de SAPRI con el Banco se volvió cada vez más insostenible. Por seis meses, cuando las investigaciones de los países comenzaron a arrojar hallazgos preliminares, el Banco persistió en su intento de mover el Segundo Foro Global de SAPRI fuera de Washington y fuera del marco previamente acordado de un formato público y de alto perfil. En este escenario, las mesas de discusión con el equipo de trabajo del Banco reemplazarían la consideración pública de los hallazgos y de las acciones de seguimiento de Wolfensohn y la gerencia del Banco. Los esfuerzos realizados por SAPRIN para llegar a un acuerdo que mantendría la esencia del acuerdo original fracasaron, y el Banco trató de bloquear la entrega de fondos de los gobiernos europeos destinados a SAPRIN y la terminación de los ejercicios de los países. Después de utilizar medios extraordinarios, exitosamente, SAPRIN obtuvo el desembolso de los recursos, y el Banco anunció poco después que pronto estaría terminando su participación en SAPRI.

Al reconocer, de un lado, las obligaciones que tenía con los/as participantes de SAPRI, quienes esperaban que sus experiencias ligadas con las políticas de ajuste, las que habían articulado, serían puestas en consideración en Washington, y de otro lado, la falta de la seriedad por parte del Banco en un trabajo sustantivo con las poblaciones afectadas por sus políticas, el Comité Directivo global de SAPRIN decidió participar en una reunión de mesa redonda en la sede principal del Banco antes del plazo final impuesto por la institución, pero también decidió organizar un foro o foros globales donde daría a conocer públicamente los hallazgos finales de la Iniciativa conjunta. Debido a que el Banco le dejó a SAPRIN la tarea de elaborar la síntesis global, el equipo de trabajo de SAPRIN, conformado por personas de varios países, revisó la gran cantidad de informes completos y parcialmente completos y rápidamente sintetizó cuatro años de trabajo en nueve países. Al final, la alta gerencia del Banco no participó en las discusiones sobre los hallazgos del informe con los veinte representantes de SAPRIN, quienes habían viajado a Washington a tal encuentro.

Los siguientes ocho capítulos constituyen una versión más desarrollada, más completa, actualizada y editada de los resultados presentados al Banco Mundial en julio de 2001 y sobre los cuales el Banco ha guardado un silencio total. Con más

tiempo para procesar los materiales completados de los países, SAPRI ha podido recurrir más ampliamente a un rico cuerpo de trabajo que fue fruto de este masivo ejercicio, el cual se realizó en gran parte con la colaboración del Banco. Aun así, este informe, siendo una síntesis de los resultados de una serie de estudios en nueve países en siete áreas de política, no pretende ser totalmente exhaustivo, ya que no fue posible incluir todo el material que se produjo en cada país o hacer justicia con algunos temas que fueron ampliamente cubiertos en una investigación en particular. Como tampoco este informe pretende ser un análisis comparativo estándar de países, ya que no cada estudio tuvo la misma profundidad o abordó el mismo rango de temas. Asimismo, cada investigación nacional tuvo una riqueza única y no fue fácilmente comparable a través de los países, dadas las diferentes experiencias y condiciones a nivel de cada país y los diferentes actores que participaron en los procesos de SAPRI y CASA, así como el hecho que los equipos de trabajo nacionales desarrollaron una variedad de instrumentos que consideraron como los que mejor se adaptaban a sus contextos locales para llevar a cabo una amplia consulta y aplicar la metodología no tradicional de SAPRI.

Muchos/as investigadores estarán de acuerdo en que no hay una única manera para examinar la complejidad de la realidad y las relaciones de interdependencia. El esfuerzo SAPRI emprendido con el Banco fue diseñado metodológicamente para darle una mirada diferente a los impactos del ajuste dejando a un lado, en la mayor parte del tiempo, el tradicional análisis macroeconómico que se basa en promedios agregados, y en lugar esto, basando su análisis en las perspectivas y opiniones de los interesados y de los mismos actores sociales. Éste explica su validez, no por las estadísticas y los análisis econométricos, aunque tales métodos son usados para tratar algunos aspectos de las investigaciones en los países, sino por la valiosa información que fue recogida a través de un amplio y altamente participativo proceso de consultas públicas e investigación diseñado para resaltar el carácter diferenciado de los impactos de la política, sobre todo con respecto a aquellos sectores y poblaciones marginados. Este esfuerzo intenta ser un complemento único a un número creciente de estudios sobre el ajuste estructural, muchos de los cuales han expresado serios cuestionamientos sobre tales programas.

Este informe se encuentra organizado alrededor de las políticas de ajuste que fueron priorizadas por las poblaciones, tanto para el estudio de éstas como para el análisis de los impactos que han tenido sobre ciertos sectores y grupos. El *Capítulo 2* presenta una evaluación de las medidas de la apertura comercial y se centra en su impacto sobre el sector manufacturero, particularmente los efectos diferenciales sobre varios subsectores y segmentos de la población. En el *Capítulo 3* se discute las medidas de liberalización del sector financiero, evaluando su impacto distributivo y su efecto sobre el aparato productivo del país, particularmente sobre la pequeña y media empresa. El *Capítulo 4* observa cómo las políticas de ajuste en general han afectado al empleo y evalúa, en particular, el impacto de la reforma al mercado laboral y las políticas de “flexibilización” sobre la población trabajadora. La privatización de los servicios públicos y de las industrias de propiedad del estado es examinada en el *Capítulo 5*, el cual revisa la variedad de resultados económicos de esta medida, así como los efectos diferenciales sobre el empleo, el acceso a servicios públicos básicos y la distribución de la riqueza. El *Capítulo 6* se centra en el sector agropecuario, evaluando el impacto de una serie de medidas de ajuste sobre los ingresos de los

agricultores y la producción, como también sobre la seguridad alimentaria, haciendo énfasis en cómo los efectos varían dependiendo del grupo socioeconómico. Las reformas realizadas en el sector minero son tratadas en el *Capítulo 7*, el cual analiza tanto los resultados económicos netos como los impactos sociales y mediambientales sobre las comunidades locales e indígenas. Por último, el *Capítulo 8* evalúa la reforma al gasto público y discute las tendencias del gasto público en servicios, particularmente en educación y en servicios de salud, enfocándose en el acceso a servicios de calidad de los grupos de bajos ingresos y las repercusiones sobre la pobreza y la desigualdad.

El Banco Mundial afirma que busca tener un acercamiento constructivo con la sociedad civil, que está comprometido en consultar a las poblaciones que han sido afectadas por sus proyectos y políticas, y que está trabajando para reducir la pobreza. Este informe, los hallazgos que siguen a continuación, y la iniciativa SAPRI por sí misma constituyen un desafío a estas afirmaciones. Los hallazgos no sólo representan los puntos de vista de las personas del Sur, sino también son el resultado de un proceso en el cual el Banco estuvo directa e íntimamente involucrado. Éste es un desafío que el Banco no ha logrado superar. Este es una prueba también para los gobiernos e instituciones oficiales que invirtieron o participaron en SAPRI, y para aquellos/as que hasta ahora han decidido ignorar las causas de la pobreza y desigualdad que están relacionadas con las políticas de ajuste. Miles de organizaciones y personas muy trabajadoras han invertido su tiempo, sus ideas y su confianza en este largo proceso. Han explicado cómo las intervenciones de la política desde lejos han afectado el mundo en el cual viven y trabajan. Y, han ayudado a presentar la evidencia, que se encuentra reflejada en este informe. Ellas tienen el derecho de esperar una respuesta sustantiva.

Políticas de Apertura Comercial y su Impacto sobre el Sector Manufacturero

I. Introducción

La apertura comercial es un elemento integral del paquete de medidas de ajuste estructural que fueron adoptadas por las instituciones de los acuerdos Bretton Woods. La apertura comercial se basa en la noción neoclásica según la cual, una alta elasticidad de la oferta relativa genera respuestas rápidas y significativas en términos de inversión y de producción a partir del aumento de los incentivos de los precios y el libre mercado. Los neoliberales justifican la apertura comercial bajo la premisa que la competencia de las importaciones, de una parte, induce a la especialización y la distribución eficiente de recursos y por otra parte, elimina a los productores ineficientes de la economía, quitándole así a la sociedad la carga de mantener a tales productores. Además, se considera que entre más abiertas estén las economías pequeñas, el comercio tiende a tener niveles más altos de participación en el Producto Nacional Bruto (PNB) que en el caso de los países con economías más grandes y obtienen mayores ganancias que aquellos países en donde el comercio es restringido. Asimismo, se dice que la apertura comercial mejora el bienestar de los consumidores y reduce la pobreza, ya que los consumidores tienen más oportunidades de escoger dentro de una amplia gama de productos de calidad e importaciones baratas.

Sin embargo, los nexos entre el comercio y el bienestar no son automáticos, dependen tanto de factores como el orden y la programación del proceso de apertura, como también de la incorporación de mecanismos que garanticen la distribución de tales beneficios. Las críticas de la sabiduría tradicional consideran que el entorno del comercio mundial es en extremo desigual y se caracteriza por promover intercambios inequitativos y prácticas de transferencia de precios, como también induce a la manipulación de los precios por parte de los monopolios y a la competencia imperfecta, etc. Bajo tales circunstancias, la apertura comercial genera dificultades económicas e incrementa los niveles de pobreza debido a la ausencia de políticas e instituciones que aseguren una distribución equitativa.

Este es el telón de fondo del discurso de las políticas bajo el cual el Banco Mundial adoptó sus reformas a la política comercial e industrial, derivado de la crítica neoclásica al modelo de sustitución de importaciones.

En este capítulo se busca resumir la información y los análisis sobre el impacto de la apertura comercial en los siete países evaluados por SAPRI y CASA. Los cinco países integrantes del SAPRI son **Bangladesh, Ecuador, Ghana, Zimbabue, y Hungría**, mientras que **México y Filipinas** conforman el programa CASA.

Las medidas de la apertura comercial fueron puestas en marcha en la mayoría de estos países hacia mediados de los años 80 y durante los primeros años de los 90. En este contexto, el principal enfoque analítico que se utiliza en el estudio de los países es una comparación entre “antes y después” o “pre y post”. Dado el mandato fundamental del SAPRI, los estudios han destacado las preocupaciones de los diferentes sectores marginados en estos países, cuyas voces no son a menudo escuchadas en el ámbito de las políticas públicas. En todos los países analizados se utilizaron una variedad de técnicas participativas, incluyendo grupos focales y entrevistas con el propósito de recopilar información tanto de líderes gremiales y sindicales, como también de trabajadores y comunidades que se han visto más afectados por la apertura comercial. Además, una encuesta primaria fue realizada en **Ghana** con el fin de valorar las estrategias de supervivencia de las diferentes empresas. En **Zimbabue**, se realizaron estudios de caso en cuatro diferentes sectores industriales: maderero y muebles; textilero y de confección; artesanías; y metalúrgico.

En esta sección se ofrece una breve descripción de las características principales de los países estudiados. En la *Sección II* se presenta el diseño de las reformas, incluyendo los instrumentos de las políticas públicas utilizados por cada país. Los análisis sobre los efectos de la reforma a la política comercial a nivel agregado y sectorial se encuentran en la *Sección III*. La *Sección IV* contiene una discusión sobre el impacto distributivo de estas reformas. Por último, este capítulo concluye con algunas observaciones que se encuentran en la *Sección V*.

Los países analizados son diferentes, varían desde un nivel de ingresos alto-intermedio hasta un nivel de ingresos bajos, lo cual hace más difícil la elaboración de conclusiones generales. Tres países -- **Bangladesh, Ghana y Zimbabue** -- se encuentran en la categoría “ingreso bajo”, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, mientras que **Filipinas y Ecuador** se encuentran en la categoría de países de “ingreso bajo-intermedio”, y **México y Hungría** están en la categoría de países de “ingreso alto-intermedio” (Cuadro No. 1). Con relación a la población, **Bangladesh** es el país con mayor cantidad de habitantes y con más bajo producto interno bruto per cápita entre el conjunto de países analizados. Por su parte, **México** tiene el nivel más alto de ingreso per cápita y de exportación e importación de mercancías en términos absolutos.

Todos los países tienen un aspecto en común – la importación de productos representa un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que está por encima de sus niveles de exportación. Con respecto al grado de apertura (la relación entre la suma de las exportaciones y las importaciones sobre el PIB), en un extremo se encuentra **Hungría** (106.5 %), en donde el volumen total de exportaciones e importaciones fue más grande que el PIB correspondiente para 1998. En el otro extremo se encuentra **Bangladesh**, en donde sus exportaciones e importaciones conjuntamente representan una cuarta parte de su PIB.

Semejante diversidad en países analizados implica que las condiciones iniciales bajo las cuales se llevó a cabo la apertura comercial en cada país fueron en gran medida diferentes. Por ejemplo, en el caso de **Hungría**, las medidas de la apertura comercial fueron parte de un cambio sistémico. Mientras que en otros países fueron parte de un paquete de medidas para resolver el desequilibrio externo (y parcialmente la crisis interna). Es importante señalar que en algunos casos la apertura comercial estuvo ligada al proceso de integración del país -- **Filipinas, México y Zimbabue** en forma respectiva -- a la Organización Mundial del Comercio (OMC), o a su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), o a un bloque comercial a nivel regional.

Cuadro No. 1
Países del SAPRI/CASA : Perfil de acuerdo a algunos indicadores seleccionados

País Clasificación por Nivel de Ingreso		Población millones. 1999	PIB millones de dólares 1999	PIB per cápita en dólares	Exportación de Mercancías		Importación de Mercancías		Grado de Apertura
					Millones de dólares 1998	Exportaciones como % del PIB	millones de dólares 1998	Importaciones como % del PIB	
A. Ingreso Bajo	Bangladesh	128	45779	358	3831	8.96	6974	16.30	25.26
	Ghana	19	7606	400	1700	22.66	1850	24.66	47.33
	Zimbabue	12	5716	476	2111	35.73	2772	46.92	82.65
B. Ingreso Bajo- Intermedio	Filipinas	77	75350	979	8068	12.39	31496	48.38	60.78
	Ecuador	12	18712	1559	4203	21.26	5576	28.21	49.47
C. Ingreso Alto- Intermedio	Hungría	10	48355	4836	22995	50.29	25705	56.22	106.51
	México	97	474951	4896	40711	10.35	130811	33.27	43.62

Nota: Bangladesh es el único país caracterizado como menos desarrollado.

Fuente: *Informe del Desarrollo Mundial 2001*, Banco Mundial

II. Diseño de las Reformas a la Política Comercial

2.1 Objetivos de las Reformas

En general, los objetivos principales que fueron presentados al inicio del proceso de la reforma de la política comercial e industrial en los países del SAPRI/CASA se centraron en alcanzar una eficiencia en el sector de bienes comerciables; facilitar la importación de insumos industriales para promover la producción industrial; proporcionar créditos para las exportaciones; e impulsar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales (Cuadro No. 2). Para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos se desarrollaron estrategias como: la racionalización del régimen de importaciones; la reducción de las tarifas aduaneras y los niveles de protección efectiva; la simplificación de la estructura arancelaria y la eliminación de las concesiones arancelarias de carácter especial y exenciones; la liberalización de las importaciones; y la eliminación de subsidios a las exportaciones.

Cuadro No. 2

Objetivos Generales de las Reformas a la Política Comercial e Industrial como aparecen en los Documentos sobre los Parámetros de la Política Económica

Áreas de la Reforma	Objetivos de la Política
Estructura Arancelaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento de la eficiencia en el comercio y aumento de las ganancias derivadas del comercio ▪ Reducción de las disparidades de la protección efectiva para mejorar la eficiencia de la producción nacional
Restricciones a las Importaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital que estimulen la producción industrial doméstica
Promoción a las Exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estímulos al crecimiento y a la diversificación de las exportaciones no tradicionales ▪ Mejoramiento del financiamiento a las exportaciones ▪ Promoción de eslabones de producción hacia atrás
Manejo de la tasa de cambio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de la posición de la balanza de pagos ▪ Unificación del mercado cambiario dual para reducir distorsiones
Facilitando la inversión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberalización y simplificación de los procedimientos de inversión para estimular un mayor flujo de inversiones extranjeras

Fuente: Bhattacharya, D. y Titumir, RAM (2001)

2.2 Diseño de la Política

Las políticas que buscaban una mayor apertura comercial no eran nuevas, pero su aplicación como paquete de políticas de ajuste estructural tuvo su origen en un nuevo enfoque macroeconómico que surgió durante los años 80, el cual se cimentó completamente en las fuerzas del mercado y la iniciativa privada. ***El principal instrumento de la apertura comercial fue y es: la racionalización del régimen de importaciones***, el cual incorpora medidas como la eliminación de cuotas de importación, la reducción y unificación de aranceles, y la eliminación de concesiones arancelarias de carácter especial y exenciones. El Banco Mundial argumenta que el sistema arancelario en los países en desarrollo necesita una completa reestructuración con el fin de eliminar los obstáculos a las exportaciones, los cuales de acuerdo con dichas instituciones, desestimulan el desarrollo de una economía orientada hacia la exportación de bienes. Además, se dice que con la eliminación de cuotas y la reducción de los niveles de proteccionismo se busca que la economía nacional y las empresas sobrevivientes sean más competitivas en el mercado de las exportaciones. Sin embargo, la drástica eliminación de medidas proteccionistas genera costos reales al exponer a los productores nacionales a una competencia despiadada. ***La implementación de un régimen cambiario flexible es a la vez una parte integral y complementaria de la apertura comercial***, dado que las frecuentes devaluaciones de la moneda nacional mantienen las ventajas competitivas de las exportaciones y desestimulan la entrada de importaciones en forma excesiva.

El cuadro No. 3 presenta un resumen de los instrumentos que han sido utilizados en el proceso de apertura del régimen comercial en los siete países de estudio, y en el resto de esta sección se hace una revisión de los instrumentos de la política y del curso de su implementación a nivel nacional.

Cuadro No. 3

Países del SAPRI/CASA: Escenario de la Apertura Comercial

País	Periodo	Instrumentos
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durante 1972-86, el gobierno contrajo 13 créditos con el Programa de Crédito a las Importaciones del Banco Mundial. ▪ En 1986-87, el gobierno adoptó un programa de ajuste estructural de mediano plazo, realizado bajo un acuerdo por un periodo de tres años con el Servicio para el Ajuste Estructural del FMI. ▪ Durante 1990-93, estuvo en vigencia un acuerdo con el Servicio extendido del Ajuste Estructural del FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Racionalización del régimen de importaciones (por ejemplo, eliminación de las restricciones cuantitativas) ▪ Reducción de las tarifas aduaneras ▪ Disminución de los niveles de protección efectiva ▪ Simplificación del régimen arancelario ▪ Eliminación de las concesiones arancelarias de carácter especial y exenciones ▪ Apertura a las importaciones ▪ Eliminación de subsidios a las exportaciones
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Recuperación Económica (ERP), 1983 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajustes a los aranceles ▪ Apertura a las importaciones ▪ Liberalización de la tasa de cambio ▪ Eliminación de los controles sobre el sistema de precios del mercado interno ▪ Reformas institucionales a los organismos que recaudan impuestos como Aduanas
Filipinas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En los años 80, el gobierno filipino emprendió un programa de ajuste estructural. ▪ En 1981 comenzó un Programa de Reforma al Sistema Arancelario (TRP1) por 5 años. ▪ Otro Programa de Apertura Comercial fue implementado entre 1986 y 1989. ▪ En 1991 fue lanzado la segunda parte del Programa de Reforma al Sistema Arancelario (TRP2) por un periodo de 5 años. ▪ En 1996 se inició la tercera fase del Programa de Reforma al Sistema Arancelario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abolición por etapas de las restricciones cuantitativas a los artículos importados y reducción de los aranceles, del 100% al 50% ▪ Eliminación del impuesto a las exportaciones ▪ Reducción de las restricciones a las importaciones, eliminación de licencias o las prohibiciones definitivas a las importaciones ▪ Introducción de medidas anti-dumping y aranceles compensatorios
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Partido Socialista de los Trabajadores en Hungría decidió iniciar una apertura a las importaciones rápidamente en Julio de 1988, adoptando un programa por cuatro años (desde enero de 1989 hasta finales de 1992) para la apertura del régimen comercial del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apertura a las importaciones ▪ Liberación de las actividades comerciales del control estatal para que cualquier empresa pueda participar en el mercado internacional ▪ Transición del sistema de contabilidad en moneda local a dólares
Zimbabue	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las tres etapas de la apertura comercial se iniciaron en 1991 dentro del contexto del Programa Económico de Ajuste Estructural (ESAP) de las instituciones de Bretton Woods. ▪ Una profundización de la apertura continuó en el marco la OMC, bloques regionales y acuerdos bilaterales. ▪ ESAP fue reemplazado por el Programa de Transformación Económica y Social de Zimbabue (ZIMPREST) entre 1998 y 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminación de subsidios a las exportaciones ▪ Progresiva abolición del régimen de licencia a las importaciones ▪ Eliminación de los controles a las divisas foráneas ▪ Reducción de los aranceles a un rango que varía entre 0% y 30% ▪ Eliminación de sobretasas e incremento del arancel mínimo hasta 10%
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En 1980, las políticas de apertura comercial fueron iniciadas. ▪ Desde 1990 hasta 1995, fueron adoptadas políticas para la apertura del sistema financiero a través de un paquete de reformas económicas, legales e institucionales con el propósito de debilitar o eliminar controles y regulaciones adoptadas previamente. ▪ En 1990, se emprendió una reforma a la política laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devaluación de la tasa de cambio a favor de empresas exportadoras ▪ Reducción de los aranceles con el objeto de eliminar la protección que se le proporciona a las empresas nacionales ▪ Expansión de la liberalización de la cuenta de capital ▪ Liberalización de la política laboral
México	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En 1982 se inició un desmantelamiento de las funciones del estado como directo generador y regulador de la economía. ▪ En 1987 se vinculó al GATT y en 1994 al TLCAN lo cual conllevó a la implementación de un conjunto de medidas para la apertura comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apertura a la importación de bienes básicos ▪ Reducción de barreras proteccionistas

2.2.1 Bangladesh

El gobierno de Bangladesh adoptó en 1986-1987 un conjunto de reformas a la política comercial, llevando a cabo un programa de ajuste de mediano plazo por un periodo de tres años, aunque algunos elementos de la agenda empezaron a aparecer en el Programa de Créditos a las Importaciones que el Banco Mundial financió a mediados de los años 70. Las reformas de la política comercial han incluido la eliminación de las restricciones cuantitativas, la racionalización del régimen arancelario, la simplificación de los procedimientos de importación, la liberalización de la tasa cambiaria y un conjunto de medidas para impulsar el crecimiento de las exportaciones.

La velocidad de la apertura en Bangladesh ha sido muy rápida según los estándares de los países del Sudeste Asiático. Los números de los cuatro dígitos del Sistema Armonizado de Códigos que son sujetos a restricciones cuantitativas, han sido reducidos de 478 en 1985 a 124 en 2000. De 24 categorías de aranceles que había a principios de los años 80, fueron reducidas a 5. El número de productos de prohibida importación disminuyó de 135 en 1990 a sólo 5 hoy en día. La máxima tasa arancelaria ha pasado de 350% en 1991 a 37.5% en 2000. La estructura arancelaria fue comprimida aún más, a través de la reducción del número de concesiones arancelarias basadas en el uso final. El porcentaje de artículos con cero arancel en el total de importaciones (excluyendo las zonas francas y el sistema de Letras de Crédito con la garantía de otra Letra de Crédito) ha aumentado del 11% en 1992 al 33% en 1999, aunque bajó a 25% en el 2000.

Durante los años 90, los incentivos directos a las exportaciones fueron fortalecidos aún más. El servicio especial de mercancías en depósito de las Aduanas ha sido ampliado a todos los exportadores. El servicio de reintegro arancelario permite a los exportadores recibir un reembolso por los aranceles/impuestos que han pagado por los insumos importados. Las industrias dedicadas en un cien por cien a la exportación que importan materias primas y maquinaria han sido exoneradas del pago total de aranceles. Además, se les proporciona una compensación en efectivo del 25% sobre el valor de los productos embarcados, el cual es suministrado en lugar del reintegro arancelario. Los exportadores también han disfrutado de descuentos en el pago de impuestos de renta, exoneración del pago de impuestos de entre 5 y 7 años, o una aceleración de la reserva para la depreciación a una tasa del 80%-100%. El tope del porcentaje de retención de divisas extranjeras para los exportadores se ha pasado a 40%. Los procedimientos para la exportación se han simplificado para que se pueda exportar sin necesidad de tener una Letra de Crédito, aunque la autorización se hace con base en un contrato de compra, acuerdo, orden de compra o pago previo.

La apertura comercial ha incrementado la liberalización económica y ha reducido las barreras a las exportaciones. El índice de la apertura económica ha aumentado de 19% en 1991 a cerca del 35% en 1999. La tasa promedio no ponderada de tarifas aduaneras se ha reducido del 88.6% en 1991 al 16.7% en 2000. La tasa promedio no ponderada de protección nominal para todos los bienes comerciables ha disminuido de cerca del 87% al 24.7% durante el periodo mencionado anteriormente. El promedio de la tasa de protección

efectiva ha caído del 75.7% en 1993 al 24.5% en 2000. La reducción más drástica se ha presentado en el arancel promedio no ponderado de los bienes de capital (69%), seguido por los insumos intermedios (52%), los bienes de consumo (48%) y los productos primarios (48%). Asimismo, una tendencia similar se observa en los aranceles promedio ponderado.

2.2.2 Filipinas

Al contrario de su previa estrategia de sustitución de importaciones, el gobierno filipino decidió liberalizar el régimen comercial en los años 80, y la apertura comercial fue progresivamente desarrollada en tres etapas.

La administración de Ferdinando Marcos en 1981 inició un gran programa de reforma comercial conocido con el nombre de Programa de Reforma Arancelaria (TRP1). Dicho programa establecía por cinco años un plan de apertura a las importaciones con el fin de reducir las restricciones a las importaciones y reordenar el esquema de impuestos indirectos. Todas las tasas arancelarias fueron reducidas a un rango de 0%-50%, lo cual disminuyó en forma significativa el arancel promedio nominal y la dispersión de los aranceles en todos los sectores industriales. El arancel promedio nominal cayó de 42% en 1981 a 28% hacia el final del TRP1. Esta primera fase del primer programa de ajuste estructural fue realizada a través de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, SAL I y II, y de un crédito contingente del Fondo Monetario Internacional.

La administración de Aquino emprendió una amplia apertura a las importaciones que continuó y se intensificó en el proceso de reforma comercial durante 1986-1989. Los aranceles sobre todos los productos de exportación fueron eliminados, con excepción de las maderas. Las restricciones a las importaciones fueron reducidas, especialmente los procedimientos de licencia o las prohibiciones definitivas a las importaciones. El número de productos importados de carácter restringido como porcentaje del número total de las categorías de la Clasificación Estándar de Bienes de Filipinas, pasó de 35% en 1985 a 7.5% en 1989. Por último, las restricciones arancelarias sobre 1.471 productos fueron suprimidas durante este periodo.

En 1990, el gobierno trató de llevar a cabo una nueva reforma comercial por medio del Decreto Ejecutivo No. 413. El nuevo sistema arancelario que fue creado incluía un rango limitado de aranceles de 3%-30%, la eliminación de aranceles específicos y la simplificación de la nomenclatura arancelaria. Sin embargo, un nuevo decreto promulgado el 30 de agosto de 1990 suspendió la implementación del Decreto Ejecutivo No. 413.

Posteriormente, el gobierno impulsó un programa de reforma al régimen arancelario en 1991 por medio del Decreto Ejecutivo No. 470, también conocido con el nombre de Programa de Reforma Comercial No.2 (TRP2), el cual pretendía reordenar las tasas arancelarias en un periodo de cinco años. Hasta 1995, la reestructuración incluyó la limitación de la banda de tasas arancelarias a través de una serie de reducciones en el número de líneas de productos con altos aranceles y un incremento en el número de líneas de productos con bajos aranceles,

dentro de una banda de 10%-30%. Fuera de esta banda, 43 líneas tuvieron una tasa de cero por ciento y 208 líneas alcanzaron un arancel de 50%. En general, los productos exentos de aranceles fueron bienes de capital. Aquellos bienes con aranceles de 50% fueron en su mayoría productos agrícolas e industriales, los cuales estaban cobijados por los programas de la Junta de Inversiones que aseguran el uso de insumos nacionales.

La administración Ramos prosiguió con su programa de apertura comercial que se apoyaba en su política de impulso a la competitividad mundial. La tercera etapa del Programa de Reforma Comercial fue implementada a través del Decreto Ejecutivo No. 264. En 1993, el gobierno filipino promulgó una serie de decretos ejecutivos con el propósito de acelerar todavía más la apertura del régimen comercial. Por último, con la ratificación de la Ronda de Uruguay del GATT en 1995, Filipinas se comprometió a unificar 2.800 líneas arancelarias de productos industriales y 744 de productos agrícolas.

2.2.3 Zimbabue

Desde 1991, Zimbabue ha tomado en forma unilateral medidas para liberalizar su régimen comercial dentro del marco del Programa Económico de Ajuste Estructural (ESAP), contando con el apoyo del Banco Mundial y del FMI. Las medidas que siguieron tuvieron un carácter más aperturista dentro del contexto multilateral (OMC), del marco regional (Comunidad de Desarrollo del Sur de África, SADC, y Mercado Común del Sur y Este de África, COMESA), como también de los acuerdos a nivel bilateral. En la actualidad, Zimbabue se encuentra en la segunda etapa de su apertura comercial, la cual está contemplada en el programa que reemplazó al ESAP, el Programa de Transformación Económica y Social de Zimbabue (ZIMPREST), en el contexto de las nuevas negociaciones del OMC, la Convención de Lomé, la SADC y el COMESA.

El objetivo principal del ESAP en el área comercial fue la liberalización, incluida la abolición de los controles cuantitativos y la reducción y la armonización de los aranceles e impuestos aduaneros. Los objetivos específicos del programa de apertura comercial han tenido en cuenta: la eliminación de incentivos a las exportaciones, el retiro progresivo del régimen de licencia a las importaciones; la eliminación de controles sobre las divisas extranjeras; la reducción de los aranceles a fin de crear una banda arancelaria de 0% a 30%; la eliminación de las sobretasas; el incremento del arancel mínimo hasta 10%; y el alcanzar una tasa de crecimiento de las exportaciones de 9% anual por un periodo de 5 años a partir de 1991.

La *primera etapa* se llevó a cabo en 1991-1993, comenzando con la devaluación del dólar zimbabuense en agosto de 1991, la cual fue seguida por la depreciación sistemática de la moneda. La *segunda etapa* (1993-95) empezó con la incorporación de la mayoría de bienes en una Licencia Abierta y General de Importaciones (OGIL) y la eliminación de incentivos a las exportaciones. Todas las importaciones fueron acomodadas en el OGIL, con excepción de aquellas que eran consideradas estratégicas como los combustibles. La *tercera parte* se inició en 1995, coincidiendo con la implementación de compromisos que Zimbabue había adquirido dentro del marco de la OMC -- los aranceles fueron disminuidos en forma significativa y las

barreras no arancelarias fueron convertidas en aranceles equivalentes, permitiendo que los controles se trasladaran hacia el uso de aranceles solamente para efectuar la protección. El régimen cambiario fue liberalizado aún más, lo cual conllevó a la convertibilidad de la moneda. Los incentivos a las importaciones, que fueron importantes para mantener el funcionamiento de algunas empresas, fueron eliminados, con excepción del reintegro arancelario y el esquema de financiación a las exportaciones. En la etapa final de la apertura comercial se implementó el Programa de Zonas Francas. ZIMPREST trató de profundizar aún más las medidas de apertura comercial que fueron adoptadas bajo el ESAP.

Durante el periodo en el que se llevó a cabo el ESAP, Zimbabue implementó por completo la política de apertura comercial como componente del programa económico. Sin embargo, desde 1998 ha habido una discrepancia entre la política oficial y la práctica. En el desarrollo del ZIMPREST (1998-2000) y del Programa de Recuperación Económica para el Milenio (MERP), la posición oficial sobre el comercio ha sido de apoyar una mayor apertura, aunque en la práctica el gobierno ha tomado diversas medidas que indican un retroceso de la política comercial. Una prueba de ello es el programa de racionalización de los aranceles de 1998, el mantenimiento de buena parte de los aranceles en la banda media en el marco del protocolo comercial de SADC, además de la eliminación de diversas exenciones arancelarias, y la propuesta de reintroducir controles sobre los precios.

2.2.4 Ghana

La política de reforma comercial ha sido central en proceso de ajuste estructural de Ghana, el cual fue introducido durante la crisis económica que experimentó este país a finales de los años 70 y principios de los años 80. Las reformas han incluido: ajustes arancelarios, liberalización de las importaciones y de la tasa de cambio, desregulación del mercado de precios a nivel nacional, y controles y reformas institucionales a los organismos que generan ingresos al fisco, como es la Aduana. La apertura comercial en Ghana fue llevada a cabo en dos etapas: la primera etapa fue realizada bajo el Programa de Recuperación Económica I (ERP I, 1983-86), la cual tenía como propósito la estabilización de la economía, mientras que la segunda etapa fue implementada como parte del Programa de Recuperación Económica II (ERP II, 1986-91) que buscaba la expansión y consolidación de ésta.

2.2.5 Ecuador

Las políticas de apertura comercial fueron introducidas en el Ecuador a principios de los años 80, como respuesta a la situación que vivía la economía mundial y a la crisis doméstica que aquejaba al país. El gobierno utilizó la política de tasa cambiaria para realizar varias devaluaciones con el fin de controlar las importaciones y fomentar las exportaciones, en particular, de materias primas del sector agrario. La tasa cambiaria del sucre al dólar se incrementó 899 veces desde 1980 hasta 2000, cuando la economía fue dolarizada. Empezando en 1986, el gobierno implementó algunas medidas con el objeto

de abrir el régimen comercial del país a través de la disminución y unificación parcial de los aranceles para así, eliminar la protección que gozaban algunas actividades comerciales a nivel nacional y reducir la lista de prohibida importación de 600 a 200 productos.

La apertura comercial fue acelerada en la primera mitad de los años 90. Las medidas que fueron acogidas tenían como propósito eliminar las restricciones cuantitativas y reducir en forma dramática los aranceles, disminuyendo la banda de protección efectiva de un máximo de 75% a 35% al igual que la eliminación de todas las sobretasas existentes. Para 1994, la banda de aranceles de 0%-20% se hizo efectivo (con excepción de aranceles a los automotores, los cuales se mantuvieron en 37%), con una tasa arancelaria promedio de 11%.

Al mismo tiempo que las reformas arancelarias eran implementadas, se tomaron otras medidas de desregulación que desmontaron las barreras no arancelarias con el objeto de abrir aún más el sistema comercial en vísperas de la vinculación del país a la OMC. Varios procedimientos administrativos fueron simplificados, las listas de exenciones a las importaciones fueron retiradas en forma progresiva y los requisitos de orden administrativo a las importaciones de productos agrícolas, maquinaria y otros insumos fueron eliminados. Los gravámenes a la exportación de productos tradicionales fueron abolidos y las tarifas portuarias fueron reducidas en un 25%, dejando a cada puerto la libertad de establecer estas tarifas de forma independiente.

En resumen, para 1995 las reformas más importantes estaban en vigencia con el fin de consolidar la apertura del régimen comercial en el Ecuador. Antes de 1990, el promedio arancelario era de más del 40%, mientras que las barreras no arancelarias estaban estimadas en más del 55% del valor del producto. Al implementar estas reformas, Ecuador era visto como uno de los regímenes comerciales más abiertos de América Latina.

2.2.6 México

La apertura comercial en México se inició a mediados de los años 80 con una reducción de las barreras proteccionistas, en particular sobre los bienes básicos, como un mecanismo para incrementar la oferta y disminuir la presión sobre los precios para así controlar la inflación. El proceso se aceleró con la entrada del país al GATT en 1987, cuando una serie de medidas fueron implementadas, lo cual desató un torrente de importaciones y llevó a un déficit comercial que alcanzaba cerca de US\$4.7 mil millones a finales del 2000. El incremento de las importaciones desplazó a la producción nacional orientada al mercado interno, dado que las políticas de apertura no estuvieron acompañadas por políticas industriales ni de créditos que sirvieran para modernizar la producción, nivelar el campo de juego o de otra forma proporcionar apoyo a un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales conformaban gran parte del aparato productivo. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN) en 1994 ahondó esta situación. El mito de México como un exportador en crecimiento se ve desenmascarado por el hecho que la gran mayoría de los insumos manufactureros son importados, mientras que únicamente 15% de las exportaciones (petróleo y productos agrícolas) tienen un alto nivel de contenido nacional.

2.2.7 Hungría

En Hungría, los primeros pasos hacia una economía de mercado fueron realizados antes del cambio político que comenzó a finales de los años 70. Hacia finales de años 80, el cambio económico se aceleró con la llegada al poder de un gobierno reformador y el proceso rápido de desreglamentación y apertura que tuvo lugar durante 1988-1990. El programa de apertura comercial en Hungría fue llevado a cabo como parte del Programa de Cuatro Años (1989-92).

Hungría emprendió su proceso de apertura económica a tal velocidad que el Banco Mundial al hacer la evaluación del préstamo de ajuste, SAL I, en 1993 señaló que: "... en el área de apertura comercial, el programa de ajuste de Hungría tomó una velocidad comparable a la de los programas de terapia de choque que otros países habían emprendido (Checoslovaquia y Polonia)". Hungría inició un proceso sin precedentes tanto en las economías de transición, como también en un contexto internacional más amplio -- es decir, la excepcional rapidez de la eliminación de restricciones cuantitativas sobre las importaciones sin el aumento temporal de protecciones aduaneras durante el periodo de reducción de aranceles.

2.3 Resumen

La anterior revisión del diseño de las políticas de apertura comercial en los siete países analizados muestra claramente sus características típicas. Sin tener en cuenta la diferencia de contextos, *se implementó en todos los países un mismo programa de reforma bajo el supuesto que "una talla única les sirve a todos"*. En segundo lugar, a pesar que las medidas de apertura comercial fueron diseñadas como parte de un paquete global de políticas, fueron la parte del paquete que fue implementada de forma más rápida en todos los países de estudio. En tercer lugar, ninguno de los programas de apertura se incorporó estipulaciones compensatorias, es decir que dichos programas no tenían ningún proyecto para redes de seguridad ni mecanismos de apoyo para las personas que podrían verse potencialmente más afectadas por las políticas de choque que la reforma misma implicaba.

III. Consecuencias a Nivel Macro y Sectorial de las Reformas a la Política Comercial

Teniendo en cuenta los objetivos señalados de la apertura comercial bajo los programas de ajuste estructural apoyados por el Banco/Fondo, en esta sección se exponen las consecuencias de las reformas a nivel agregado en las siguientes áreas: (i) crecimiento de las exportaciones y su diversificación y (ii) crecimiento de la capacidad industrial y su competitividad.

3.1 Comercio Exterior

La meta original de la política de reforma comercial había sido integrar a los países en desarrollo dentro de la economía mundial a partir de la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones, contraria a la estrategia enfocada en el desarrollo

interno del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las reformas fueron llevadas a cabo con la promesa que las economías podrían beneficiarse de las dinámicas de eficiencia generadas por el libre mercado.

Aunque los estudios muestran que las exportaciones crecieron en la mayoría de países en el periodo que siguió a la apertura comercial, *este crecimiento se basó en forma muy limitada* en algunos recursos nacionales y artículos producidos con mano de obra no calificada. *Además, el crecimiento de las exportaciones fue sostenido por el crecimiento sistemático de las importaciones y el desplome de los términos de intercambio. Como consecuencia, los déficits comercial y de cuenta corriente aumentaron con el consiguiente impacto negativo sobre la situación de la deuda externa.* Asimismo, la apertura comercial se llevó a cabo en forma paralela a la proliferación del comercio informal, como también al aumento del contrabando fronterizo. *Por último, en muchos países los beneficios generados por el crecimiento de las exportaciones fueron en gran medida para las corporaciones multinacionales a costa de los productores nacionales.*

Se ha identificado un conjunto de restricciones que explica la falta de competitividad de las exportaciones de las empresas manufactureras nacionales, entre las cuales se encuentran: la pobre infraestructura, los altos costos de transacción para entrar al mercado internacional, la falta de experiencia técnica en el mercadeo competitivo, las dificultades en obtener financiamiento para las exportaciones, las políticas restrictivas creadas por el mismo ambiente de negocios, y la falta de capacidad para aprovecharse del régimen comercial de la OMC.

3.1.1 Crecimiento de las exportaciones y su parte en el PIB

Las políticas de comercio fueron promovidas supuestamente para incrementar la tasa de crecimiento de las exportaciones. En la mayoría de países estudiados, *el crecimiento de las exportaciones se aceleró* durante el periodo postapertura. Cuando se compara con el periodo del preajuste en estos países, aunque la participación del total de las exportaciones en el PIB se incrementó, *la tasa de crecimiento fue lejos de ser satisfactoria y no pudo hacer ninguna mella en el déficit comercial de estos países.*

Por ejemplo en el **Ecuador**, la participación de las exportaciones en el PIB aumentó de 21.5% en 1980 a 25.8% en 1990. Aunque al mismo tiempo, el total del valor de las exportaciones cayó de US\$2.52 mil millones en 1980 a US\$2.35 mil millones al finalizar la década de los años 80, no cumpliendo con las expectativas que existían sobre el crecimiento anticipado de las exportaciones. *El incremento de la participación de las exportaciones en el PIB puede ser interpretado más como la caída en términos absolutos del PIB* que como el resultado de un desempeño satisfactorio del sector exportador en los años 80. Los participantes del Foro Nacional de Apertura del SAPRI señalaron que los grandes exportadores han dependido más de la devaluación que del mejoramiento de la capacidad productiva para aumentar su competitividad, por lo que se ha perdido mucha competitividad a largo plazo a cambio de obtener mayores ganancias.

Bangladesh tenía una participación limitada dentro de la economía mundial antes de iniciar su programa de ajuste, y sus exportaciones representaban únicamente 7.4% del PIB. En el periodo que prosiguió a las reformas de ajuste estructural se registró un modesto incremento de las exportaciones y su total contribución al PIB alcanzó sólo 9.7%.

En el Foro Nacional de Apertura de **Zimbabue**, los participantes expresaron que las empresas nacionales a menudo no han estado lo suficientemente preparadas para competir en los mercados internacionales después de que las medidas de apertura han sido tomadas. El resultado en Zimbabue ha sido la incapacidad de generar las divisas extranjeras anticipadas y de estimular a la economía. El crecimiento del PIB en términos reales durante el periodo posterior a la apertura comercial (1992-1997) fue de 3.2%, mientras que la tasa durante el periodo anterior a la implementación del programa de ajuste estructural (1985-1990) fue de 5.3%.

Aunque el desempeño total de las exportaciones manufactureras no ha sido satisfactorio, algunos países experimentaron un modesto crecimiento de las exportaciones en el periodo postajuste. En **Filipinas**, la participación de las exportaciones en el PIB fue del 23% en 1982 y aumentó a 52% en 1997, obteniendo una mejor respuesta de la oferta que en otros países estudiados.

3.1.2 Diversificación

La información desagregada sobre el desempeño comercial de los países de estudio muestra por un lado, un alto grado de concentración en un subsector o por otro lado, el crecimiento que surgió de los subsectores que ya habían establecido un nicho en el mercado. Sin embargo, *los sectores tradicionales no han logrado tener un mejor desempeño*. Aun más importante es que *un segmento muy importante de las actividades manufactureras sufrió significativamente, generando una contracción de la producción, reduciendo el número de empleados y llevando a la bancarrota a muchas empresas*.

En el **Ecuador**, una marcada diferenciación se observó en las exportaciones de materias primas y productos manufacturados. En los 80, la exportación de bienes manufacturados disminuyó más del 40%, de US\$626 millones en 1980 a US\$367 millones en 1990. *Esta reducción en las exportaciones ecuatorianas fue consecuencia de las políticas de ajuste estructural que se llevaron a cabo durante la década y ocurrió en un momento en el que el comercio mundial de bienes manufacturados estaba creciendo a un ritmo tres veces mayor que el comercio de productos primarios*. Al mismo tiempo, las exportaciones ecuatorianas de bienes primarios (es decir, bananos, cacao, etc.) crecieron en un promedio anual de 2.7%, pasando de US\$1.85 mil millones en 1980 a US\$2.34 mil millones en 1990. Mientras que otros países, inclusive sus países vecinos como Colombia, desarrollaron y fortalecieron su aparato industrial, el Ecuador se concentró en aumentar la explotación intensiva de sus recursos naturales. En lugar de aliviar al país de la carga de la deuda externa, este modelo comercial tuvo un efecto contrario, ya que *la relación entre la deuda externa y el total de las exportaciones* aumentó de 183% en 1980 a 490% en 1990.

En **Zimbabue**, se observaron tres consecuencias importantes de la política comercial con relación al desempeño de las exportaciones manufactureras durante el periodo del programa ESAP fueron. En primer lugar, el procesamiento de productos agrícolas emergió como un subsector con un alto nivel de crecimiento durante 1990-1995, los productos lácteos tuvieron un crecimiento promedio de 18.5%, los productos derivados de la carne de 21%, los granos de 40.2%, y otros productos alimenticios de 11% y bebidas de 86.2%. Esta realidad muestra el potencial de la base agrícola de Zimbabue para generar competitividad exportadora en una economía de libre mercado y en ausencia de una seria competencia externa. En segundo lugar, los subsectores de la industria tradicional y de alta tecnología experimentaron un bajo crecimiento. Las exportaciones tradicionales con un peor desempeño fueron entre otras: el hierro y el acero con un crecimiento *negativo* de 21%; las aleaciones metalúrgicas con un crecimiento de 6.7%; los textiles con un crecimiento de 7.3%; y las confecciones con un crecimiento de 11.2%. Las exportaciones de alta tecnología como maquinaria, maquinaria eléctrica y equipo de transporte experimentaron un escaso crecimiento, lo cual deja al descubierto la debilidad tecnológica del país. Por último, las exportaciones manufactureras que utilizan recursos naturales, como son los productos metalúrgicos, cuero y piel, maderas y muebles, respondieron de forma positiva a la apertura comercial. Las exportaciones de joyas tuvieron un crecimiento excepcional de 130% como consecuencia de los bajos costos de la base inicial.

En **Bangladesh**, la participación de las prendas de vestir (tejidos e hilados) confeccionadas en maquiladoras en el total de las exportaciones manufactureras subió del 54.6% en 1990-1991 a 75.8% en 1997-1998, lo cual indica que la orientación exportadora del sector manufacturero a través del tiempo se concentró en el sector maquilador. Entonces, *el aparente éxito de Bangladesh en la promoción de sus exportaciones descansa sobre “una sola actividad milagrosa”, la cual se sostiene en las directrices propias del régimen comercial de textiles a nivel mundial* (es decir, en el sistema de cuotas del Acuerdo Multifibras, el cual se vence en el 2005).

Las exportaciones manufactureras de **Ghana** obtuvieron ganancias de US\$3.5 millones en 1986 y se incrementaron en 1991 a US\$14.7 millones. Esto sugiere que había una dinámica de crecimiento de las exportaciones en un ambiente de mayor competencia, con lo que hubo una transferencia de recursos de las empresas ineficientes a las eficientes, como se esperaba. Sin embargo, la información desagregada muestra que el crecimiento provino principalmente de las empresas basadas en materias primas que ya habían establecido un nicho en los diferentes mercados (las compañías madereras y de aluminios lideraron el desempeño del sector debido a la larga experiencia que tenían en el comercio internacional). La información disponible del Consejo de Promoción de las Exportaciones de Ghana relacionada con las exportaciones no tradicionales muestra que el valor absoluto de estas exportaciones fue extremadamente pequeño.

En **Filipinas**, los principales ganadores en términos de la tasa de crecimiento y de su participación en las exportaciones fueron: los equipos y las partes eléctricas y electrónicas,

como también el sector de maquinaria y equipos de transporte, los cuales requieren de insumos importados. Entre los perdedores se encontraron: las prendas de vestir, el calzado, los productos madereros, los cochecitos para bebés, los juguetes, los juegos y artículos deportivos, la elaboración de canastas, los artículos de mimbre y otros artículos de materiales de fibra, y diferentes productos manufactureros. Las exportaciones de prendas de vestir disminuyeron en forma drástica, su participación en el total de las exportaciones redujo de 21.7% en 1990 a sólo 8% en 1998, siendo reemplazadas por el sector de maquinaria y equipo como segundo sector exportador en obtener ganancias. Mientras tanto, el sector de confecciones se vio expuesto a una aguda competencia en el mercado doméstico de productos provenientes de China, del Sur de Asia y del Sudeste Asiático.

3.1.3 El crecimiento de las importaciones y el déficit comercial

Las importaciones se han fortalecido durante y después del periodo de ajuste. ***Ha habido una tendencia general de mayor crecimiento de las importaciones con respecto a las exportaciones en los países estudiados.*** Por ejemplo en el **Ecuador**, las importaciones crecieron en forma vertiginosa, de US1.6 mil millones en 1990 a US\$5.1 mil millones en 1998. En otras palabras, el crecimiento de las importaciones creció a una tasa de promedio anual de 15%, la cual fue significativamente más alta que la tasa de promedio anual de crecimiento de las exportaciones (5.6%). En el Foro Nacional de Apertura realizado en Quito se señaló que el deterioro de la balanza comercial era producto de la apertura comercial, incrementándose con el flujo de exportaciones provenientes de Asia al país.

Por lo tanto, ***existían motivos de preocupación debido a la disparidad que había entre el crecimiento de las exportaciones y el de las importaciones, teniendo un impacto negativo sobre la balanza comercial y generando presión sobre las reservas internacionales.*** Por ejemplo en **Filipinas**, la participación de las importaciones en el PIB fue de 28% en 1982 y pasó a 64% en 1997. ***La participación del déficit comercial en el PIB aumentó*** de 9% a 12% en 1994. En **Bangladesh**, las importaciones alcanzaron un 19% del PIB durante las dos décadas. Y, en años recientes, ***los niveles de importación han continuado aumentando, por lo que las reservas internacionales de país se han reducido.***

3.1.4 La composición de las importaciones

Con respecto a la composición de las importaciones, vale la pena resaltar que ***las importaciones de bienes terminados y bienes de consumo se encuentran en aumento, mientras que ha habido una desaceleración en el crecimiento de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital.*** Este resultado evidencia un decaimiento de los sectores manufactureros a nivel nacional, los cuales tienden a tener un valor agregado mayor.

En el **Ecuador**, las importaciones de bienes de consumo se incrementaron de US\$229 millones en 1990 a US\$1.3 mil millones en 1998, es decir que se multiplicaron seis veces. La importación de bienes no durables aumentó de US\$97 millones en 1990 a US\$660 millones en

1998. *Estas tendencias en las importaciones son contrarias a los supuestos del programa de apertura comercial, los cuales buscan específicamente un mejoramiento de la balanza comercial.* La información proporcionada por la Superintendencia de Compañías de Ecuador señala que *las empresas incrementaron la importación de bienes terminados* -- con excepción de las materias primas. De esta manera, *el valor total de estos bienes alcanzó US\$2 mil millones en 1998, los cuales podrían haber sido fácilmente producidos en el país si existieran las condiciones necesarias para apoyar a la industria nacional.* Por ejemplo, el total del gasto en bienes de consumo importados se incrementó de US\$160 millones en 1990 a US\$738 millones en 1995. En otras palabras, *mientras que el crecimiento de las exportaciones tan sólo se duplicó entre 1990 y 1995, las importaciones de bienes de consumo se incrementaron en casi un 500%.*

En **Bangladesh**, la caída de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios con relación a los bienes terminados indica una reducción de la capacidad de producción del sector industrial, y la falta de inversión en el sector, en particular en la mediana y gran industria debido a que el país depende todavía de las importaciones de maquinaria y equipo. El crecimiento de la tasa de bienes de capital importados en 1989/90 fue de 55.9%, mientras que la tasa anual promedio se redujo a cerca de 11% entre 1990/91 y 1997/98. Aunque el crecimiento de la tasa promedio anual de bienes intermedios importados entre 1990/91 y 1997/98 alcanzó casi 8%, comparada con la tasa de 4.8% en 1989/90, esto se puede explicar por el aumento de la capacidad utilizada en el sector enclave de las exportaciones, en particular en las maquiladoras de confecciones. Por consiguiente, *la desaceleración del crecimiento de las importaciones de bienes de capital y el decaimiento de la participación de las importaciones de bienes intermedios en el total de las importaciones señalan un declive del crecimiento de las manufacturas nacionales, con excepción de las maquiladoras de confecciones, las cuales producen poco valor agregado.*

3.1.5 La balanza de pagos

En los países estudiados, *el crecimiento de las exportaciones fue sobrepasado por la expansión de las importaciones, generándose una presión sobre la situación de la balanza de pagos.*

En **Filipinas**, el déficit de la cuenta corriente creció rápidamente durante el periodo comprendido entre 1993-96, representando casi 7% del PIB en 1997. Solamente, las remesas de los trabajadores/as filipinos/a en el exterior y la reducción de los intereses sobre los pagos de la deuda externa impidieron que el déficit fuera mayor. En **México**, hubo un deterioro del déficit comercial, el cual ascendió a cerca de US\$6 mil millones en 2000. Durante mediados de los años 80, el déficit de la cuenta corriente de **Bangladesh** llegó a casi al 10% del PIB. No obstante, aunque éste se ha reducido en promedio desde entonces, debido en gran parte a las remesas que realizan los trabajadores/as migrantes, no se observa que la balanza de la cuenta corriente tenga un patrón definido.

3.1.6 Los términos de intercambio

El propósito de cualquier estrategia comercial es lograr que los términos de intercambio beneficien a los productores nacionales. Durante los años 90, *los términos de intercambio disminuyeron* en **Bangladesh** en comparación con los que existían antes de la aplicación del ajuste estructural. De hecho en el **Ecuador**, los términos de intercambio cayeron de forma constante durante casi toda la década de los años 80, pasando de 100 en 1980 a 15.7 en 1988. Poco después, el índice de los términos de intercambio mejoró ligeramente, aumentando a 16.9 en 1989 y 17.8 en 1990. Como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, *el Ecuador en 1990 se vio obligado a exportar cinco veces el valor de las exportaciones de 1980 con el fin de obtener los ingresos necesarios para cubrir el volumen total de las importaciones de 1980.*

3.2 El Sector Manufacturero

Las reformas a la política de apertura se basaron en el supuesto que una oferta normal de insumos importados a bajos precios junto con la competencia de bienes terminados importados podría fomentar a que el sector manufacturero avanzara a un ritmo más rápido. Las reformas se cumplieron bajo la premisa que la exposición de las empresas nacionales a la competencia internacional podría mejorar su eficiencia y la calidad de sus productos, todo para el beneficio del consumidor/a. Por lo tanto, a gran escala las reformas de la política comercial podrían llegar a ser exitosas en la medida en que lograran poner a los países reformistas y a sus empresas en el rumbo de la competitividad global. Las instituciones de Bretton Woods consideran que estas reformas han contribuido positivamente al desarrollo del sector exportador y al mejoramiento de la transferencia de tecnología.

Sin embargo, se ha observado a través de las experiencias de los países del SAPRI/CASA que *la apertura y la falta de una secuencia apropiada en las reformas comerciales produjeron daños innecesarios a los sectores manufactureros nacionales.* La rápida y radical apertura a las importaciones fue implementada en un momento en el que los manufactureros nacionales estaban enfrentando *severas restricciones en la oferta* debido a las limitaciones en cuanto a recursos y gestión. *Cuando estos factores se conjugaron con las pérdidas por la tasa de cambio que muchas empresas enfrentaron, junto con el alto costo del crédito, las empresas nacionales no fueron capaces de enfrentar a la encarnizada competencia externa.* Como consecuencia, se ha visto *que muchas empresas a nivel nacional-- especialmente la pequeña y mediana industria -- han desaparecido.*

Por consiguiente, con el crecimiento de las exportaciones reducido a sectores limitados, el proceso de industrialización se ha desquebrajado en todos los países analizados. El fluctuante y fracturado crecimiento industrial conllevó a la caída o a la paralización de la participación del sector en el PIB. Más importante aún, es que en todos los países el fenómeno *de la des-industrialización se hizo más palpable en el sector de la pequeña industria.* Además, *se observó que las industrias que compitieron con las importaciones se extinguieron, mientras que muy pocas empresas manufactureras*

a nivel nacional incursionaron en nuevas áreas de producción. Por último, la depreciación de la tasa cambiaria no pudo contribuir en forma efectiva a la competitividad de las exportaciones del sector industrial.

3.2.1 El crecimiento del sector manufacturero y su participación en el PIB

Dado que el *crecimiento del sector manufacturero en los siete países analizados ha sido regular*, el desempeño del sector manufacturero no ha contribuido mucho a la producción nacional.

El valor agregado del sector manufacturero de **Zimbabue** alcanzó su punto máximo en 1991, pero en los siete años siguientes cayó en un 12%, y se pronosticó que disminuiría aún más. Además, las altas tasas de interés y el costo de divisas han castigado al sector manufacturero. El índice de producción manufacturera (1990 = 100) señala que *la producción disminuyó más de 20% desde el momento en que la apertura comercial se inició. La producción manufacturera ha sido la principal víctima de las políticas de apertura que fueron introducidas en 1991.* Durante 1990, la participación del sector manufacturero en el PIB se redujo a menos de 16%, siendo la primera vez que alcanzaba tal porcentaje desde 1960, comparado con los años 70 y 80 cuando obtuvo un promedio de 25%. *Este sector ha permanecido estático desde la introducción del ESAP y el debilitamiento de los controles sobre las importaciones.*

En contraste, en Bangladesh la tasa promedio de crecimiento del sector manufacturero entre 1993 y 2000 fue de 6.8%, en comparación con el 3% que alcanzó en los años 80. No obstante, la tasa de crecimiento del sector manufacturero experimentó grandes fluctuaciones durante la década de los 90. Por ejemplo, para el sector manufacturero en su conjunto, la tasa de crecimiento cayó de 8.6% en 1993 a 8.2% en 1994, pero aumentó a 10.5% en 1995. Posteriormente, *la tasa de crecimiento presentó una tendencia hacia la baja*, con excepción de 1998 cuando alcanzó 8.5%. En particular, las bajas tasas de crecimiento en 1999 de 3.2% y 4.3% (provisional) en 2000 generaron preocupación.

Al mismo tiempo, *la participación total de la producción manufacturera en el PIB en Bangladesh aumentó sólo marginalmente*, de 13.8% en 1993 a 15.4% en el 2000 con una tasa promedio anual de sólo 0.2%. *Desde el punto de vista de la transformación estructural de la economía, esta situación está lejos de ser considerada saludable o satisfactoria.* Cuando se observa la mediana y la gran industria, se ha encontrado que su participación en el PIB ha aumentado de 9.8 a 11.1% entre 1993 y 2000, lo cual significa que la tasa promedio anual se ha incrementado 0.18%. Es difícil que este comportamiento pueda ser visto como un desempeño dinámico. Por otra parte, *la participación de la pequeña industria en el PIB se ha estancado*, aumentando de 4% en 1993 a 4.3% en el 2000.

En 1983, después del lanzamiento del Programa de Recuperación Económica en **Ghana**, el desempeño del sector manufacturero mejoró debido a la disponibilidad de insumos importados. La tasa real de crecimiento anual del valor agregado del sector manufacturero

aumentó de 12.9% en 1984 a 24.3% en 1985. No obstante, retrocedió a 11% en 1986 y a 10% en 1987. Desde 1987, cuando el sector manufacturero a nivel nacional representaba el 9.4% del PIB real, *su desempeño ha sido bastante desalentador en términos del crecimiento en el sector, su participación en el PIB real, y su nivel de producción industrial.*

3.2.2 La composición sectorial y la escala empresarial

Al desagregar el sector manufacturero según el tipo de actividad, sale a luz un conjunto de patrones fluctuantes en términos de tamaño, distribución espacial y orientación en el mercado. En general, *la apertura a las importaciones redujo o arrasó en forma definitiva con las actividades manufactureras a nivel nacional y muchas empresas pequeñas y medianas se vieron obligadas a cerrar definitivamente.*

En **Zimbabue**, el estancamiento de la producción manufacturera fue atribuido en gran medida al pobre desempeño de los sectores: textil, de confecciones, de calzado, maderero y de muebles, industria papelera, de artes gráficas y editorial, de transporte y equipo. *La industria textilera ha sido particularmente golpeada por la apertura comercial y por la consiguiente entrada de importaciones baratas que han forzado a muchas empresas pequeñas y medianas a reducir el nivel de producción, a su cierre definitivo o a cambiar la actividad manufacturera por la importación de productos para poder sobrevivir.* Los/as participantes del Foro Nacional de Apertura señalaron que la importación de ropa de segunda mano acaparó el mercado nacional en un momento en el que los salarios estaban en declive, y los consumidores/as fueron empujados a comprar los productos más baratos que estaban disponibles en el mercado. Dado que los textiles hechos en el país perdieron su participación en el mercado doméstico, varias empresas textiles y de confecciones se quebraron, por lo que los niveles de empleo y de salarios cayeron significativamente. El Congreso de Sindicatos de Zimbabue estimó que *más de 15,000 personas perdieron sus trabajos en este subsector entre 1992 y 1997. Una situación similar enfrentaron los fabricantes de productos electrónicos y los/as trabajadores del sector.* Además en el Foro, los participantes subrayaron que se debió haber hecho una evaluación de la capacidad de la industria de Zimbabue para competir antes de que se hubieran eliminado las barreras comerciales, así como también, que se hubiera reconocido la desventaja que le ocasionaría a las empresas al asumir los altos costos de los créditos para tratar de modernizar la capacidad competitiva de éstas.

En el Foro Nacional de Apertura en **México** en 1998, se consideró que *de 17,000 a 20,000 empresas pequeñas se fueron a la bancarrota como consecuencia de la apertura comercial y financiera*, siendo un duro golpe para el aparato productivo del país. La eliminación apresurada de las barreras comerciales y de las de inversión ha hecho que muchas empresas mexicanas hayan sido desplazadas por compañías extranjeras y que el contenido de origen nacional de los bienes terminados se haya reducido.

En **Hungría**, fue señalado en el Foro Nacional de Apertura de SAPRI que miles de

almacenes pequeños han perdido su viabilidad como proveedores, con la *desaparición de muchas empresas pequeñas y medianas del sector debido a la rapidez con que se ha implementado la política de apertura comercial del país*. Empleando cerca del 70% de todos/as los obreros húngaros, este sector no ha contado con el tiempo ni con la ayuda necesaria para desarrollar la capacidad que se necesita para competir con el flujo de importaciones baratas y de alta calidad.

En **Bangladesh**, el crecimiento promedio de la mediana y la gran industria durante los años 90 ha sido de 7%, mientras que la tasa de crecimiento de la pequeña industria ha sido de 6.4%. Aunque las tasas promedio de crecimiento pueden ser hasta cierto punto engañosas, *un patrón de crecimiento inequitativo e inconsistente se observó en la mediana y gran industria como en la pequeña industria*. La tasa de crecimiento de la mediana y gran industria disminuyó de 9% en 1993 a 8.3% en 1994, pero de otro lado, pasó a 11.4% en 1995. El crecimiento en los años que siguieron mostró de alguna forma una tendencia hacia la baja, con excepción de 1998; las tasas de crecimiento en 1997, 1999 y 2000 fueron menos de la mitad de la tasa registrada en 1993. Para la pequeña industria, la tasa de crecimiento se incrementó de forma sostenida de 7.7% en 1993 a 8.3% en 1996, pero luego se redujo de forma igualmente constante a 4% en 2000, aunque había caído en picada a 0.8% en 1999 (debido a las inundaciones).

Al mismo tiempo, en Bangladesh *la participación de la producción de manufacturas que sustituyen a las importaciones en el total de la producción manufacturera ha declinado rápidamente a través de los años*. Esto se puede ver cuando se compara con la participación total de la producción manufacturera en el PIB – dado que la contribución de las exportaciones manufactureras en el PIB ha aumentado de 5.2% en 1990/91 a 11.7% en 1997/98. Algunas de las principales industrias de sustitución de importaciones – como textiles de algodón, azúcar y papel – han experimentado un retroceso en los años 90. Durante el periodo de 1991/92 a 1997/98, la producción de textiles de algodón, azúcar y papel se redujo 24.2%, 14.8% y 48.0% respectivamente. Los participantes en el Foro Nacional de Apertura *indicaron como causa principal de la incapacidad del país para desarrollar su industria nacional, la rápida reducción de aranceles del país que le ha abierto la puerta a importaciones que provienen de corporaciones transnacionales, las cuales disponen de mejores fuentes de financiación*. Asimismo, las actividades manufacturadas orientadas hacia exportación se han concentrado en las maquiladoras de confecciones, cuya participación en el total de las exportaciones manufacturadas ha aumentado de 54.6% en el año fiscal de 1991 a 75.8% para el año fiscal de 1998.

En **Ghana**, les fue mejor a aquellas empresas que dependían de recursos locales (madera y bebidas), fuentes de insumos baratos (aluminio), y de alta protección "natural" de los costos de transporte (cemento). Además, en este grupo fueron incluidas las empresas que el gobierno consideraba industrias estratégicas, las cuales se beneficiaban así de la inversión pública en la modernización de sus equipos (las refinerías petroleras).

3.2.3 La capacidad utilizada

A pesar del modesto crecimiento industrial (de las exportaciones) experimentado por los países SAPRI/CASA frente a los bajos flujos de inversión, este sector ha logrado desarrollarse a través del mejoramiento de la tasa de capacidad utilizada. No obstante, *el aumento de la tasa de capacidad utilizada ha sido marginal.*

En **Ghana**, *la capacidad utilizada del sector manufacturero aumentó* de un nivel bajo de 18% en 1984 a 40% en 1988 y luego cayó a 38% en 1989. *Sin embargo, estos niveles son considerados todavía muy bajos.* Para que haya un crecimiento de la actividad manufacturera se requiere una mayor inversión en la reconversión y la modernización de la infraestructura deficiente. Una parte significativa de la capacidad productiva se ha desgastado a tal punto que ya no puede utilizarse. *Sin embargo, las políticas fiscales y monetarias que se han puesto en marcha no han sido capaces de estimular la inversión necesaria para modernizar la capacidad existente y mucho menos para ampliarla.* Desde entonces, dicha inversión ha sido difícil de materializar, por lo que la tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero disminuyó a 5.1% en 1988, a 3.1% en 1989 y a 2.5% en 1990.

En **Bangladesh**, la tasa promedio de crecimiento anual de bienes de capital importados (maquinaria y sus partes) durante el periodo de 1990/91-1997/98 fue 11.2%, comparada con la tasa de crecimiento de 51.5% de 1989/90. La participación de los bienes de capital en el total de las importaciones ha disminuido de 18.8% en 1992 a 14.9% en el 2000. Estas cifras indican que *aunque se presentó un incremento de la capacidad industrial durante los años 90, dicho incremento no se produjo de forma sostenida*, y como consecuencia la participación de bienes de capital importados en el total de las importaciones disminuyó.

Asimismo, la tasa promedio anual de crecimiento de bienes intermedios importados en Bangladesh entre 1990/91 y 1997/98 alcanzó cerca del 8%, comparada con el 4.8% en 1989/90. De un lado, estas cifras indican que hubo un incremento de la capacidad utilizada a través de los años 90. Y por otro lado, se observó una disminución de la participación de los bienes intermedios importados en el total de las importaciones entre 1991/92 y 1999/2000, lo cual podría sugerir que (i) la tasa de crecimiento de la capacidad utilizada manufacturera por fuera del enclave exportador (básicamente maquiladoras de confecciones) ha sido más baja que dentro del mismo enclave o (ii) los bienes intermedios producidos por las industrias nacionales han sido reemplazados en gran medida por productos importados. La primera explicación es apoyada por el hecho de que las maquilas han incrementado rápidamente la importación de tela bajo el sistema de Letras de Crédito con la garantía de otra Letra, y que las industrias ubicadas en zonas francas han aumentado mucho la importación de bienes. La tasa promedio anual de crecimiento de tela importada dentro del enclave exportador entre 1990/91 y 1997/98 ha sido 19.6%, con una clara tendencia en ascenso.

3.2.4 *La transformación estructural*

La apertura comercial parece haber desencadenado un cambio estructural que favorece el sector de servicios sobre el sector manufacturero. Al mismo tiempo, las empresas nacionales han encontrado dificultades para incursionar en nuevas áreas de especialización.

En el **Ecuador**, el *sector de servicios está en el proceso de reemplazar la producción de bienes al margen.* La participación de las empresas industriales en el número total de empresas registradas en el país bajó de 20.4% en 1985 a 11.6% en 1998. La contribución de las empresas constructoras disminuyó de 6.8% a 5% durante el mismo periodo. De otra parte, la contribución del comercio, del transporte, de las comunicaciones y de las empresas de servicios aumentó de 61.6% a 73.3%. La reducción de la participación de las empresas industriales en el total del sector empresarial no implica *per se* una disminución proporcional de la producción industrial a nivel general. Incluso una declinación en la importancia del sector se observa a través de su participación en el total nacional de activos y ventas. Mientras que el sector industrial disponía en 1985 del 40% del total de activos, en 1998 únicamente alcanzaba el 24%. En el mismo periodo, las ventas industriales como parte del total de ventas se redujeron de 40.4% a 31.4%. La información anterior muestra como *la producción industrial en conjunto se ha reducido después de la apertura comercial.* En el Foro Nacional de Apertura, los participantes consideraron que *el país había sufrido un proceso de desindustrialización catastrófico debido a la apertura comercial, la cual estimuló la entrada de importaciones baratas e incentivó, y otras medidas de ajuste estructural* (véase el capítulo sobre apertura del sector financiero).

En **Ghana** *no se percibe ninguna señal de la incursión de empresas nacionales en nuevas áreas de producción*, aun dentro de la categoría de manufacturas de exportación que utilizan materias primas. Se había anticipado que las empresas nacionales estarían dispuestas a invertir en este subsector exportador dadas las ventajas naturales relacionadas con los costos.

3.2.5 *La propiedad de los sectores emergentes*

Una amplia variedad de incentivos se han creado para atraer la inversión extranjera en los diferentes países analizados, y como resultado *los países con relativo desarrollo están presenciando un cambio en la propiedad en el sector de la producción a favor de las multinacionales.*

En **Hungría**, la producción industrial se recuperó vertiginosamente debido a intervención de multinacionales, las cuales están localizadas principalmente en las zonas francas. La economía húngara puede ser caracterizada por las diferencias del empeño entre las zonas francas y zonas de desarrollo industrial. Las empresas en las zonas francas emplean sólo el 2% de los 2.1 millones de trabajadores/as del sector manufacturero, pero producen dos quintos (43% en 1999) del total de las exportaciones.

En **México**, las multinacionales han desplazado a los productores nacionales en la exportación de productos, dado que el 70% de las empresas exportadoras son de propiedad de corporaciones extranjeras.

3.2.6 La devaluación de la tasa cambiaria y la competitividad

Se espera que la apertura comercial incentive el crecimiento de las exportaciones a través de la reducción de los sesgos anti-exportadora que han tenido las políticas comerciales. No obstante, una sobrevaloración de la tasa cambiaria desestimula las exportaciones y puede frustrar el logro de las metas de la apertura comercial. En otras palabras, una política cambiaria “apropiada” complementa la apertura comercial a través del mejoramiento de la competitividad exportadora, y al mismo tiempo, ayuda a controlar el crecimiento de las importaciones mientras se lleva a cabo la apertura a las importaciones.

La posibilidad de que el crecimiento de las exportaciones sea estimulado por la devaluación depende de la elasticidad de los precios de la oferta doméstica de los bienes de exportación, más la elasticidad de los precios de la demanda en el exterior. En el caso de **Bangladesh**, una estimación de la función de la oferta de las exportaciones, vinculando el valor de las exportaciones a precios relativos y la capacidad de producción del sector de bienes comerciables como variables determinantes, arrojó el siguiente resultado. La relación de la oferta de bienes de exportación con los precios no es sensible de manera significativa por medios estadísticos, mientras que su relación con la capacidad de producción es sensible de manera fuertemente significativa. El cálculo mostró una alta sensibilidad de la demanda de las exportaciones de Bangladesh al crecimiento de los ingresos de los socios comerciales. Sin embargo, la elasticidad de los precios de la demanda de las exportaciones fue baja -- un 10% de reducción en los precios de las exportaciones probablemente provocará un incremento de la demanda de las exportaciones de Bangladesh en el exterior alrededor de 5%.

Estudios realizados por otros investigadores/as encontraron en general similares hallazgos con respecto a las restricciones al lado de la oferta y la elasticidad relativamente baja de los precios de la demanda para las exportaciones de Bangladesh. Sin embargo, otro estudio reciente encontró valores consistentemente altos para la elasticidad de los precios de la demanda para las exportaciones de este país. En su totalidad, la evidencia disponible indica que la devaluación puede incrementar hasta cierto punto las exportaciones de Bangladesh, con tal de que las limitaciones de la oferta han sido solucionadas. Sin embargo, el estudio SAPRI considera que no se debería contar con la devaluación para asegurar la competitividad, dado que las medidas compensatorias que contrarrestan la ineficiencia que se presenta en otras áreas de la economía sólo retrasan la eliminación del problema inherente.

Mientras tanto, la reordenación considerable de la tasa cambiaria nominal de **Ghana**, el cual es un elemento crítico del programa de ajuste estructural, no ha tenido un impacto significativo sobre el volumen de sus exportaciones. El nivel de exportaciones del sector manufacturero de Ghana ha dependido más de otros factores que de la misma tasa de cambio.

El impacto de la Apertura Comercial:

“Es necesario preparar a la economía y a la sociedad antes de emprender cualquier cambio de una política. Para mí, preparación significa hacer todos cambios necesarios en las condiciones sociales, la cultura de trabajo, la capacitación tecnológica, la mano de obra calificada, el acceso al becado de capitales, llevar a cabo una reforma administrativa y judicial, etc. Bangladesh ha abierto su régimen comercial sin tal preparación.”

-- *Un empresario*

“Debido a la apertura sin la preparación de la base industrial en el país, ahora muchos productos terminados llegan a los mercados nacionales, los cuales nosotros también podemos producir. Como consecuencia, las industrias pequeñas (por ejemplo, khadi de Comilla) han comenzado a desaparecer del mercado. Nuestros productores pueden producir galletas de buena calidad. Sin embargo, se ha empezado a importarlas. Por lo tanto, muchas empresas nacionales que producen galletas han tenido que cerrar definitivamente.”

-- *Un empresario*

“Como este es un país pequeño, nosotros deberíamos ser capaces de expandir nuestras industrias para que pudiéramos exportar. Pero, el gobierno no ha podido proporcionar el apoyo necesario para invertir. El Ministerio de Industria no está haciendo nada sustancial para promover el desarrollo de la industria en el país. El gobierno debería tomar la iniciativa de difundir nuestros productos nativos (por ejemplo, alimentos orgánicos como khoi-muri-chira-gur, etc.) en el mercado internacional, lo cual no sucedió. Como resultado estamos dejando rezagadas a nuestras exportaciones.”

-- *Un empresario*

“Nuestro país es el país del khoi-muri-chira. Lo producimos a bajos precios y fácilmente, y además lo tenemos fresco. Sin embargo, estamos importando hojuelas de maíz, lo cual de ninguna manera es necesario.”

-- *Un empresario*

“Ahora estamos desempleados. Hemos tratado mucho pero nadie está dispuesto a darnos trabajo a esta edad. Aunque ellos sepan que nosotros trabajábamos en una empresa que cerró, entonces creen que no somos buenos trabajadores. Además, no tenemos ninguna oportunidad para trabajar por nuestra propia cuenta, lo cual podemos hacer.”

-- *Un obrero de la empresa de Galletas AB de Tongi*

“Mi sueldo era de 2,000 takas. Yo era capaz de hacerme cargo de los gastos necesarios de mis hijos. De hecho, yo podía pagarle a mis hijas dos tutores privados. Una de mis hijas es estudiante de décimo grado y la otra es estudiante de quinto grado. He perdido mi trabajo. Ahora, veo que es difícil mandar a mis hijas a la escuela. No sé que debería hacer ahora. He tratado de hacer lo mejor para encontrar un nuevo empleo, pero no he podido conseguir nada. Es posible que tenga que dejar de mandar a mis hijas a la escuela. Mi esposo tiene un empleo pero gana poco. El sueldo que él gana no es suficiente para mantener a nuestra familia. De tal manera, que ahora estoy en crisis después de que perdí mi empleo. Hasta algunos de mis ex-compañeras de trabajo son empleadas domésticas. Además, algunas de ellas están siendo atormentadas por sus esposos. Y, algunas de las familias de ellas se han destrozado por la pérdida de sus empleos.”

-- *Una obrera*

Voces de la Gente de Bangladesh

“Yo era empleada de la empresa Galletas AB de Tongi. La fábrica ha estado cerrada desde hace ocho años. Ahora estoy desempleada. No he conseguido ningún otro trabajo ni ninguna oportunidad para trabajar por cuenta propia. Ahora no puedo hacerme cargo de los gastos de la educación de mis hijos. Mi hija mayor es estudiante de séptimo grado. Su matrícula es 500 takas, pero no tengo como pagarla. No pude mandar a mi único hijo varón a la escuela. Él tiene 11 años. Él ahora está en un taller para que vea como puede ayudar a la familia. Ahora tengo un mar de problemas.”

-- *Una obrera de la fábrica de galletas ABC*

“Mi esposo me ha atormentado psicológicamente después de que perdí mi empleo. Él también está desempleado. Tengo un hijo y ahora estoy viviendo en la casa de mi hermano. He invertido el dinero que recibí de mi indemnización pero no gano lo suficiente para mantener a mi familia.”

-- *Una obrera de la empresa textilera*

Tongi

“En el mercado competitivo, los empresarios son menos cuidadosos con el sitio de trabajo. No hay un sistema apropiado para descargar los desechos industriales de muchas industrias. Los/as trabajadores no tienen voz en este aspecto, ellos/as están preocupados por mantener sus empleos.”

-- *Un líder sindicalista*

“Cientos y miles de trabajadores/as están desempleados en este momento debido al cierre definitivo de empresas estatales y privadas, pero el gobierno no está haciendo prácticamente nada por ellos. Los/as trabajadores que perdieron sus empleos, están viviendo ahora en condiciones difíciles. Muchos de ellos/as han visto obligados a sacar a sus hijos de la escuela. Sus hijos han comenzado a ser explotados en forma laboral y sexual. Ellos/as han tenido que emplearse como empleados/as del servicio doméstico. Ellos/as ahora están cortando ladrillos en las calles. ¿Debería hacer algo el gobierno por ellos?”

-- *Una obrera*

“Ahora podemos tener muchos artículos baratos del extranjero. Pero el gobierno también debería proteger a sus propias industrias.”

-- *Un consumidor rural*

“Las mujeres obreras también están en una situación peor, en comparación con sus contrapartes los hombres, con respecto al uso del dinero que reciben de sus indemnizaciones al ser despedidos. Los hombres obreros podían gastar o invertir el dinero para su propio beneficio pero las mujeres obreras tenían que darles a sus esposos el dinero que recibieron. Muchas de ellas no pueden preguntar en qué ni cómo el dinero fue gastado o invertido. Algunos de sus esposos se han ido con el dinero, abandonándolas y utilizando el dinero para casarse de nuevo. Algunos de sus esposos se han ido diciéndoles que: ‘yo me casé con ella únicamente por su trabajo, pero ahora que ha perdido su trabajo, no la necesito más’. Qué situación tan difícil puede ser para aquellas mujeres que son víctimas de semejante abandono.”

-- *Una obrera*

IV. Los Efectos Distributivos de las Reformas a la Política Comercial

Se sabe que en todos los programas de reforma hay “ganadores” y “perdedores”. *Un análisis de economía política sobre el impacto de las medidas de la apertura comercial bajo el programa de ajuste revela que los sectores marginados de la sociedad tuvieron que asumir en forma desproporcionada su carga. Fue evidente que el crecimiento del empleo que ocurrió después de la apertura comercial no fue suficiente para satisfacer las necesidades del gran volumen de personas que buscaban entrar al mercado laboral por primera vez. El incremento marginal del empleo se concentró en gran parte en sectores ajenos al manufacturero.* En el propio sector manufacturero, el empleo generado se concentró en las industrias orientadas a la exportación, su mayor parte consistiendo en mano de obra no calificada en las maquiladoras. *La pérdida de empleos se presentó en gran medida en las empresas orientadas hacia el mercado interno. Además, la disminución de los salarios reales fue la regla, y la informalización del empleo comenzó a extenderse más.*

4.1 Los Efectos sobre el Empleo

4.1.1 El escenario general del empleo

En **Filipinas**, el efecto del clima de apertura comercial junto con la sobrevaloración de la moneda y la liberalización de capitales ha tenido consecuencias adversas sobre el empleo. En su totalidad, la cantidad de personas empleadas en el sector formal se ha incrementado en menos de seis millones por década, entre 1980 y el 2000, periodo durante el cual se llevó a cabo el proceso de apertura. *Este promedio de poco más de medio millón de empleos generados anualmente queda muy por debajo de los niveles que la economía debe generar*, es decir, más de un millón de empleos por año con el fin de incorporar un promedio de 700,000 nuevos entrantes al mercado laboral por encima del número de personas desempleadas. La crisis Asiática redujo en forma drástica la tasa de crecimiento del empleo en 1997 y 1998. El crecimiento del empleo en Filipinas en 1997 fue únicamente de 112,000 puestos, pasando a 27.53 millones de un nivel de 27.42 millones en 1996, y continuó en 1998 con un crecimiento modesto de 325,000 empleos. Sólo hasta 1999 logró alcanzar más de un millón de nuevos empleos, adicionando 1,636,000 empleos al total de 29.49 millones en un país con una población cercana a los 77 millones. No obstante, en el 2000 el número total de personas empleadas cayó de nuevo, bajando por 1,314,000 para llegar a un total de 28,198,000 millones de personas empleadas.

Las tendencias de empleo y de desempleo en **Bangladesh** sugieren que la *fuerza laboral ha crecido a una tasa más rápida que la generación de oportunidades laborales después de la apertura comercial*. De acuerdo con la Encuesta sobre la Fuerza Laboral, el empleo en su conjunto aumentó de 50.1 millones en 1989 a 54.6 millones en 1995/96, mientras que el número de personas desempleadas se incrementó de seiscientos mil a 1.4 millones durante el mismo periodo de tiempo. Antes, en el periodo post independencia entre 1974 y 1989, el desempleo abierto había disminuido en forma constante de 8.68% a 1.18%. El *incremento observado en el desempleo abierto*, de 1.96% en 1990/91 a 2.50%

en 1995/96, *ocurrió durante el periodo en el que el proceso de apertura a las importaciones fue acelerado*. Asimismo, el desempleo femenino se ha incrementado a un ritmo más veloz que el desempleo masculino.

En **Zimbabue**, la tasa de crecimiento del empleo disminuyó de un promedio anual de 2.4% durante el periodo 1985-1990 a 1.5% en el periodo 1996-1999. *La tasa promedio de crecimiento del empleo en el sector formal bajo el ajuste representa la mitad de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral*, lo cual implica que no han sido creados nuevos empleos lo suficientemente rápido para incorporar los nuevos entrantes al mercado laboral. Según el *Standard Chartered Bank Business Trends* (Septiembre de 1998), un total de 140,000 nuevos empleos se crearon desde 1990 hasta 1997, desde luego muy lejos del volumen de personas que buscan entrar al mercado laboral por primera vez, el cual fue estimado en 183,000 anualmente por el programa ZIMPREST. Otra fuente adicional de información es el *Gemini Technical Reports* (1991 y 1994), el cual señala que unos 196,000 empleos fueron creados por la micro y pequeña empresa entre 1991 y 1993 tanto en el sector formal como en el sector informal. Sin hacer hincapié en las distintas definiciones utilizadas para las cifras presentadas anteriormente, es posible concluir que *los nuevos empleos fueron fundamentalmente de “baja calidad” y en gran medida creados en el sector informal*.

Aparte de la presión del creciente número de personas que buscan empleo por primera vez, *la apertura ha generado la reducción de empleos, dejando sin empleo a aquellos/as que ya estaban dentro del mercado laboral*. En Zimbabue, *la primera supresión de empleados se produjo en aquellas empresas que abastecían el mercado interno y no estaban preparadas para enfrentar la competencia extranjera. La eliminación de la protección que existía sobre tales empresas generó su salida del mercado durante la primera etapa del programa de reforma económica*. Como se mencionó antes, los sectores de textil y de confecciones se vieron particularmente afectados, en donde las grandes compañías (por ejemplo, Cone Textiles, Julie White), como también pequeñas empresas fueron cerradas, y más de 20,000 empleados/as fueron despedidos. Asimismo, se vieron afectados/as los trabajadores de empresas que proveían los mercados extranjeros y que no pudieron seguir funcionando después de que los incentivos a las exportaciones fueron eliminados por las reformas económicas. Otras víctimas incluían los trabajadores despedidos como resultado de la privatización y la racionalización del servicio civil. Este último grupo recibió algunas compensaciones a través de un llamado fondo de dimensión social que le proporcionó apoyo a un número de trabajadores/as que había quedado desempleado/a para que emprendieran por cuenta propia sus propios negocios informales.

En el **Ecuador**, *el desempleo abierto se ha incrementado en áreas urbanas*. La tasa de desempleo fue de 6% en 1990, 9% en 1992, 10% en 1996, y 14.4% en 1999. *Los mayores incrementos de la tasa de desempleo se dieron entre la población de más bajos ingresos*. En el último quintil, el cual incluye a la población más pobre, las tasas de desempleo pasaron de 10% en 1989 a 15% en 1992 y de 17.7% en 1996 a 24% en 1999. En el otro lado de la escala de distribución del ingreso, que consiste en el quintil más alto, la tasa promedio de desempleo permaneció por debajo del 5% durante los años 90. Con respecto al número

total de personas desempleadas, la porción de aquellas personas que perdieron permanentemente sus empleos es más alta que la porción de aquellas que estuvieron desempleadas por primera vez. Este patrón fue predominante a partir de 1991, el cual marcó el inicio de “la flexibilización del mercado laboral” bajo el programa de ajuste en el Ecuador.

Hungría persiste como un caso extremo. La *cantidad de empleados disminuyó* de 5.5 millones a 4.0 millones entre 1989 y 1995, es decir **1,500,000** personas perdieron su empleo. El total de personas empleadas se estabilizó en alrededor de 37% del total de la población y **52% de la población en edad de trabajar**. Al observar la historia de Hungría, incluso en los años de crisis, las guerras mundiales y las revoluciones, la fuerza laboral no se había reducido hasta tal punto. Mientras que en los 40 años anteriores, el desempleo no era conocido en este país, con la liberalización el desempleo formal aumentó a 13% a nivel nacional, y en algunas regiones, este alcanzó cerca del 17%. Las oportunidades de empleo para la población joven son escasas, en especial para aquellos/as que buscan empleo por primera vez, como también lo es para las mujeres y los hombres mayores de 40 o 50 años.

Asimismo, las experiencias en otros países muestran que hay una tendencia demográfica en la cual los nuevos empleos favorecen a los/as jóvenes trabajadores. Como resultado, *los/as trabajadores que han sido despedidos han encontrado grandes dificultades para conseguir nuevos empleos*. En general, *aunque hubieron algunos incrementos normales en la generación de empleo en la mayoría de los países del SAPRI/CASA en el período postapertura comercial, el nivel de crecimiento del empleo permaneció expuesto a los vaivenes externos e internos*. Además, es importante señalar que *este aumento del empleo no fue generado por el sector manufacturero*.

4.1.2 Distribución sectorial del empleo: La pérdida en el sector manufacturero

En **Filipinas**, el incremento de la participación del empleo en los sectores comercial y de servicios es consecuente con el aumento de la inversión en bienes raíces, instituciones financieras, ventas al por mayor y al por menor, y servicios privados. A pesar que el empleo en el sector agrícola se ha incrementado en términos absolutos, ha habido una **reducción de su participación en la generación de empleo** durante toda la década de los 90, pasando de 45% a 40% en el total del empleo en este país. Al mismo tiempo, ha habido sólo **un incremento marginal de la participación del sector manufacturero**, incluso durante los años de 1995, 1996 y 1999 cuando los índices de generación de empleo fueron más altos. Es claro que *el clima de la apertura comercial no tuvo ningún impacto significativo en la creación de nuevos empleos*. Aún más, *con el aumento de la competencia de las importaciones baratas, las industrias locales se han visto obligadas a cerrar, a racionalizar o a cortar sus costos, lo cual ha contribuido al aumento de los niveles de desempleo y de subempleo*. Además, como fue señalado en el Foro Nacional Apertura en Manila, el incremento del control extranjero y la mayor movilidad de las industrias han facilitado el traslado de fábricas a otros países de Asia, en donde la mano de obra es más barata. Según

los participantes del Foro, esta situación ha ayudado a aumentar el crecimiento del sector informal y ha obligado a muchos/as trabajadores con mano de obra calificada a emigrar al exterior.

La distribución sectorial del empleo en **Bangladesh** muestra que *el nivel de empleo en términos absolutos ha caído severamente en el sector industrial en forma drástica* entre 1989 y 1995/96. Para toda la industria, el empleo se ha disminuido de 7.8 millones a 5.2 millones, es decir que cayó 33%. La contracción del empleo ha sido abrupta en el sector manufacturero, reduciéndose de 7.0 millones en 1989 a 4.1 millones en 1995/96. Como consecuencia, la contribución del sector manufacturero en el total del empleo durante este periodo pasó de 14% a 7.5%. *Esta reducción tan drástica del empleo en el conjunto del sector manufacturero ha ocurrido ante todo en la pequeña industria*, particularmente en las industrias del sector informal que se encuentran localizadas en áreas urbanas y rurales de este país.

En **Zimbabue**, la mayoría de los empleos creados en el período de 1990-1997 se concentraron en la agricultura de gran escala (40%), seguido por el sector de la educación (29%) y otros sectores de servicios (23%), lo cual refleja una *falta de desarrollo industrial*. Estos datos estadísticos muestran que *la apertura generó algunas ganancias para los trabajadores/as en el sector agrario no tradicional, por ejemplo en el procesamiento de productos agrícolas y la horticultura a gran escala, como también en el sector financiero, a costa de la fuerza laboral del sector industrial*.

De la muestra completa de la encuesta empírica realizada en **Ghana**, la mayoría de las empresas (51%) experimentaron un leve aumento en la creación de nuevos empleos desde el inicio del programa de ajuste estructural. No obstante, tal incremento se presentó principalmente en las empresas manufactureras de gran escala. *Cerca de dos tercios de las empresas medianas tuvieron una disminución en la generación de empleo*. Aunque estas cifras señalan en dónde se crearon los empleos, no se refieren a cuál fue la magnitud de dicho incremento.

4.1.3 La informalización del empleo

En **Zimbabue**, el sector formal ha mostrado una limitada capacidad para incorporar a nuevas personas dentro del mercado laboral, quienes poseen altos niveles de educación y capacitación formal, al contrario de lo que ocurría en décadas pasadas. *Las reformas económicas orientadas hacia el mercado que fueron introducidas en 1991 han sido responsables tanto de la disminución de la demanda laboral, como también de los despidos y la caída de los salarios reales para aquellos/as que todavía permanecen en el sector formal*, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano de Zimbabue de 1998 del PNUD. *La contracción del empleo en el sector formal ha generado el crecimiento del sector informal, el cual incorpora a trabajadores/as que han sido despedidos y a nuevos/as entrantes en el mercado laboral, como también les proporciona ingresos complementarios a aquellas personas que permanecen aún en el mercado formal pero*

que sus ingresos reales han presentado una tendencia hacia la baja por mucho tiempo. Las mujeres, por su parte, están tratando de obtener ingresos adicionales para complementar sus bajos salarios. Ellas venden productos alimenticios y ropa de segunda mano que provienen del comercio informal fronterizo, y hacen ropa y artesanías en crochet.

Aunque la importancia del sector informal en la generación de empleo en **Bangladesh** ha disminuido ligeramente desde mediados de los años 80, se le atribuyó cerca del 88% del total del empleo en el país en 1995/96. En contraste, la participación del sector manufacturero informal en el total del empleo manufacturero ha disminuido abruptamente, pasó de cerca del 82% en 1983/84 a únicamente el 4.6% en 1995/96. *Los bienes producidos por la industria informal se han enfrentado a la competencia de importaciones como resultado de la apertura, siendo muchas de las empresas pequeñas -- incluso talleres mecánicos, industrias rurales, panaderías e industrias de galletas -- forzadas a cerrar definitivamente debido al flujo suelto de productos extranjeros.*

4.2 Los Efectos sobre los/as Consumidores/as

En algunos casos, un rasgo positivo de la apertura comercial ha sido la creciente disponibilidad de una gran variedad de productos y servicios de calidad en los mercados nacionales. En tal situación, la eliminación de las restricciones en el acceso a bienes de consumo ha significado que los precios reales de los bienes básicos han permanecido relativamente bajos debido a la intensa competencia entre vendedores mayoristas y los minoristas, como también entre las empresas formales e informales y sus operarios.

Sin embargo, la apertura a las importaciones en otros casos fue realizada al mismo tiempo que la devaluación de las monedas nacionales, lo cual ha permitido que los precios aumenten a pesar del estancamiento del poder adquisitivo. En los países en donde los sectores productivos dependen en gran medida de las importaciones, como en el caso del **Ecuador**, esto ha implicado un incremento de los costos de producción y un aumento de los niveles de inflación, conllevando a una pérdida de competitividad a largo plazo. De acuerdo a los participantes del Foro Nacional de Apertura en **Ghana**, *la apertura comercial junto con la devaluación han incrementado los precios de los alimentos.* En un ambiente en el que existe un creciente número de despidos y el estancamiento de los salarios, la población más pobre del país ha sido la más golpeada. La seguridad alimentaria de la población más necesitada ha sido simultáneamente socavada por la reducción de la producción doméstica de alimentos como consecuencia del aumento de tierras dedicadas al cultivo de productos para exportar -- la respuesta de los productores frente a la devaluación y a otras medidas relacionadas. En el Foro en **Hungría**, se señaló que *la entrada de supermercados extranjeros con productos importados baratos ha reducido el consumo nacional de productos locales* que son de alta calidad en Hungría, como el caso de la leche.

4.3 Los Impactos sobre el Género

La apertura comercial también ha tenido una brecha de género. El estudio en **Zimbabue** encontró que *las mujeres han sido las principales víctimas de la reducción de*

empleos en el sector formal, y como consecuencia, han sido forzadas a permanecer en sus hogares o se han vinculado a la economía informal, en donde los salarios y otros beneficios que reciben son exiguos. De acuerdo con una encuesta realizada en **Ghana**, *más del 50% de las empresas de propiedad femenina sufrieron una contracción en la producción* durante el periodo objeto de análisis, *siendo afectadas con mayor intensidad que las empresas de sus contrapartes masculinos*. Se podría señalar que las empresas de propiedad femenina fueron más sensibles y vulnerables a las fuerzas que generaron cambios en el empleo, en la producción de bienes y en la dimensión del mercado. El sector agrario, en el cual la población femenina de Ghana produce el 60% de los productos alimenticios del país, las mujeres se han visto afectadas en forma desproporcionada por el flujo de importaciones baratas y otras medidas de la apertura económica, según los/as participantes del Foro Nacional de Apertura. Asimismo, los/as participantes expresaron preocupación por el destino de la industria manufacturera rural, en particular por las pequeñas empresas de procesamiento de alimentos que emplean a muchas mujeres.

Mientras tanto, se observó que las industrias con orientación exportadora generaron más empleo en actividades que son en gran parte realizadas por mujeres -- las mujeres representan el 90% del 1.7 millón de empleos de las maquiladoras del sector de confecciones, por ejemplo, en **Bangladesh**-- *los caprichos del mercado y las reformas de ajuste relacionadas con el mercado laboral hacen que el empleo en tales industrias sea extremadamente precario*. Un caso sobre este hecho es **Filipinas**, en donde en los años 80 se vivió un boom exportador de prendas de vestir, constituyéndose la mano de obra femenina en el 75% de la fuerza laboral. Pero hacia mediados de los años 90, la reducción vertiginosa de las ventas al exterior dio lugar a su eventual terminación. Para entonces, las medidas de “flexibilización laboral” que permitían una mayor subcontratación de empleados/as habían reducido tanto la seguridad laboral como los sueldos, beneficios y condiciones de empleo, en un sector que se ha caracterizado por generar empleos de baja remuneración. Una situación similar se presenta en el sector de las maquiladoras en **México**, donde se emplea por lo general a mujeres, pagándoles bajos salarios y asignándoles trabajos de mano de obra no calificada en pobres condiciones laborales y sin beneficios o seguridad laboral alguna.

4.4 La Desigualdad del Ingreso

La desigualdad del ingreso se ha acentuado en casi todos los países analizados durante el periodo postajuste estructural. El incremento se hace más severo en el caso de **Hungría**, donde la transformación económica que trajo consigo la apertura comercial, polarizó a la sociedad. Una clase media más grande no se desarrolló, y *grupos importantes del sector de ingresos medios que en el pasado habían disfrutado de buenas condiciones de vida sufrieron un retroceso*. Una gran parte de la población puede ser considerada como perdedora en este proceso de transformación.

La proporción de población que vive con menos de lo necesario para la subsistencia Hungría fue cerca del 15% en 1991, 22% en 1992, 25% en 1993, 32% en 1994, 30-35 % en 1995 (basado en un ajuste hacia abajo del nivel mínimo) y 35-40% en 1996. *Un reajuste*

completo de los niveles de ingreso siguió al cambio político en este país. La brecha entre el nivel más bajo y más alto en términos del ingreso per cápita (10% de la población en cada extremo de la escala) aumentó de 4-4.5 veces antes de 1990 a 8-9 veces en 1999. El crecimiento abrupto del ingreso en el 10-20% de la población con ingresos más altos fue acompañado por un trágico empobrecimiento de los sectores con ingresos más bajos.

Ecuador es otro caso en el cual la desigualdad del ingreso ha aumentado dramáticamente. El coeficiente de Gini (el cual mide el grado de desviación de la distribución del ingreso entre individuos o hogares a partir de una distribución perfectamente igual -- 0 significa una perfecta igualdad y 1 una total desigualdad) pasó de 0.44, donde se mantuvo desde mediados de los años 70 hasta 1988, a 0.57 en 2000. Este indicador sería peor si se hubiera tenido en cuenta la concentración de los activos y de la propiedad, en vez de simplemente los ingresos reportados.

V. Conclusiones

A pesar de la diversidad de los niveles de ingreso y las condiciones económicas de los siete países que fueron analizados por SAPRI y CASA para medir el impacto de la apertura comercial, todos han experimentado un mayor crecimiento de las importaciones que de sus exportaciones en términos del valor de los productos comercializados. Como resultado, han aumentado el déficit comercial y de la cuenta corriente en estos países, produciéndose un incremento de los niveles de la deuda externa. Esta situación ha sido exacerbada por la reducción de los términos de intercambio, lo cual ha significado que se necesite exportar más productos para poder adquirir la misma cantidad de productos importados. Además, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en algunos sectores que se basan típicamente en un número limitado de materias primas y en artículos producidos con mano de obra no calificada.

La apertura a las importaciones ha conllevado al cierre definitivo de empresas nacionales y a la destrucción de la capacidad productiva de los países. Esto ha conducido a la eliminación de empleos en sectores importantes de las economías nacionales. De este modo, se ha reducido el poder adquisitivo de grandes sectores de la sociedad, así anulando los supuestos beneficios para los/as consumidores/as derivados de la apertura comercial. El crecimiento de las exportaciones no se ha convertido en la fuerza que jalona el desarrollo económico en los países analizados, mientras que las ganancias generadas por el crecimiento que ha habido en ese sector han tendido a concentrarse en pocas manos, ahondándose las desigualdades ya existentes.

La falta de reconocimiento de los efectos negativos de los programas de apertura comercial sobre sectores importantes de la sociedad ha hecho que éstos sean económicamente inadecuados, socialmente inaceptables, políticamente inviables, y técnicamente ineficientes. Este fracaso se debe en gran parte a la falta de participación sustantiva de los varios interesados a nivel nacional en la articulación, diseño e implementación de las políticas económicas, tema que fue subrayado en los Foros Nacionales de Apertura. Asimismo, la ausencia de mecanismos de retroalimentación que incorporen a la población afectada, despojó en gran

medida a los programas de la capacidad de hacer cambios sobre la marcha y de reducir sus costos económicos y sociales.

En resumen, la apertura comercial ha generado las siguientes consecuencias en los países estudiados:

- ***La apertura comercial, promovida en forma indiscriminada, ha permitido que el crecimiento de las importaciones sobrepase al de las exportaciones y ha destruido las condiciones necesarias para que las empresas nacionales puedan crecer en forma sostenida.*** Al mismo tiempo, el mayor crecimiento de las importaciones y la caída de los términos de intercambio han generado un déficit comercial y de la cuenta corriente, lo que ha empeorado la situación de la deuda externa.
- ***Muchas de las empresas manufactureras nacionales se han visto obligadas a cerrar definitivamente, en especial las de carácter innovador como la pequeña y mediana industria, las cuales generan una gran cantidad de empleos.*** Las actividades manufactureras importantes han sido muy afectadas por la apertura indiscriminada a las importaciones, generándose una reducción en los niveles de producción, llevando a la bancarrota a muchas empresas y por consiguiente, a la eliminación de puestos de trabajo. Mientras que las industrias que compiten con las empresas importadoras han tendido a desaparecer, muy pocas nuevas áreas se han abierto para las empresas manufactureras. ***El debilitamiento de las manufacturas nacionales ha seguido la inundación de importaciones baratas en los mercados domésticos, las cuales han desplazado la producción de bienes a nivel nacional. La situación se ha empeorando debido a la ausencia de una política industrial que apoye a las empresas nacionales*** para que puedan sobrellevar las nuevas condiciones o los cambios drásticos en los mercados internacionales.
- ***La devaluación de la tasa cambiaria no ha podido contribuir en forma efectiva a la competitividad de las exportaciones para lo cual fue efectuada, y por otra parte, ha aumentado los precios de los insumos importados e incrementado los costos de producción, haciéndole daño en particular a las empresas manufactureras orientados hacia los mercados internos.*** La falta de acceso a créditos cómodos, y a transferencia tecnológica, como también la demanda deprimida, han contribuido a la pérdida de empleos, a la caída de los salarios, y por ende, al desmoronamiento de la industria nacional.
- ***El crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en pocas actividades, las cuales no han creado vínculos con la economía nacional y típicamente dependen de ciertas materias primas nacionales y de mano de obra no calificada.*** Muchas de las manufacturas tradicionales del sector no han podido competir en un mercado liberalizado. Además, en muchos países los beneficios del

crecimiento de las exportaciones se han trasladado a las corporaciones multinacionales a costa de los productores nacionales.

- ***Los sectores marginados de la sociedad han tenido que asumir una carga desproporcionada por las medidas de ajuste.*** El crecimiento del empleo que ocurre como consecuencia de la apertura comercial no ha respondido al volumen de nuevas personas que entran al mercado laboral por primera vez. El limitado empleo que se ha generado está particularmente concentrado en los enclaves de exportación o en el sector de servicios, también con un nivel de salario bajo. La pérdida de empleos ha ocurrido en gran medida en los sectores orientados hacia el mercado nacional. En su conjunto, las tasas de salario real han tendido hacia la baja, la desigualdad del ingreso se ha incrementado, la inseguridad laboral y la “informalización” han comenzado a ser una constante.
- ***La falta de participación sustantiva de los interesados a nivel nacional*** en la articulación, diseño e implementación de las políticas comerciales ***ha significado que tales medidas sean técnicamente ineficientes y socialmente costosas.***

A la luz de estos hallazgos, muchas recomendaciones iniciales pueden hacerse. En primer lugar, se debería establecer una política industrial con el propósito de contrarrestar las limitaciones estructurales que causan ineficiencia, y mejorar la competitividad de las empresas nacionales, antes de llevar a cabo políticas que abran aún más el régimen comercial de un país. Las medidas de reforma comercial deberían tomar en cuenta las condiciones de los productores nacionales y deberían ser implementadas a un ritmo y con una orden que permite crear un campo de juego nivelado a fin de ayudar a estimular la producción nacional y asegurar que las empresas domésticas pueden enfrentar la competencia de bienes extranjeros. La ineficiencia de la industria no debería solucionarse a través de la desaparición de empresas como consecuencia de las importaciones. Más bien, se deberían adoptar medidas para mejorar la eficiencia a fin de que las industrias puedan enfrentar en forma exitosa la competencia de las importaciones.

En cada país, ciertas industrias y sectores de la economía son una fuente importante de empleo, y juegan un papel clave en el desarrollo nacional, en particular en los segmentos de la población de bajos y medianos ingresos. La política comercial debería apoyar a los sectores estratégicos del país y a las empresas que generen empleos con el propósito de construir un sector industrial sólido que pueda proporcionar la base para el desarrollo económico nacional. La reforma comercial debería ser matizada y no indiscriminada. Por último, el futuro del proceso de reforma debería estar diseñado por los gobiernos con la participación de una gran variedad de sectores y organizaciones de la sociedad con el fin de garantizar que las políticas puedan ser consistentes con las aspiraciones de desarrollo de cada país.

Liberalización del Sector Financiero, Efectos sobre la Producción y el Sector de la Pequeña Industria

I. Introducción

La liberalización del sector financiero fue una parte integral de los programas de ajuste estructural y de estabilización económica en los cuatro países SAPRI bajo estudio, a saber, **Bangladesh, Ecuador, El Salvador y Zimbabue**. Hay una gran cantidad de similitudes entre estos países en términos de las razones principales por las cuales los países se embarcaron en dichas reformas y los procesos e instrumentos utilizados para lograr las metas del ajuste. Aunque la magnitud del impacto de las reformas ha variado, ha habido también muchas similitudes en la naturaleza de tal impacto.

Las motivaciones principales detrás del cambio hacia una aproximación basada más en rol del mercado en la orientación del sector financiero en estos países fueron: las preocupaciones sobre las ineficiencias en el sistema financiero; el fracaso de algunas de las políticas sectoriales que habían sido introducidas; y el deseo de intereses financieros a nivel internacional y nacional de tomar el control del sector de manos del estado. En **Bangladesh** y **El Salvador**, en donde el rol del estado fue mucho más amplio antes de las reformas, se dijo que los bancos estuvieron a punto de un colapso y las reformas fueron implementadas como un esfuerzo por rescatar al sistema de una bancarrota. Por otra parte, en **Zimbabue**, el control del sector fue mucho más limitado, pero aun así, las políticas del gobierno habían creado problemas de ineficiencia en la asignación de recursos. En el **Ecuador**, se esperaba que la liberalización incrementara el ahorro y la inversión extranjera con el propósito de reactivar la economía.

En términos de alcanzar a las poblaciones marginadas económicamente, los sistemas financieros no lograron alcanzar esta meta antes de implementar las reformas. Sin embargo, en todos los países, *la evidencia indica que las reformas financieras han fracasado en llegar a los grupos más pobres y a otros sectores marginados económicamente, y que al contrario, estos grupos han sido marginalizados aún más del sistema de crédito y financiero* por las fuerzas excluyentes del mercado.

II. Antecedentes y Proceso de Liberalización del Sector Financiero

La liberalización del sector financiero, la cual es parte del paquete de medidas de estabilización económica y de ajuste, fue en muchos sentidos similar en los cuatro países estudiados. En todos los países, los programas se caracterizaron por un cambio en el control del sector a manos del estado hacia un sistema orientado por el mercado. *Las tasas de interés fueron liberalizadas, las barreras de entrada y los topes en los créditos fueron eliminados, y las medidas para mejorar la supervisión del sector fueron adoptadas parcialmente.*

En **Bangladesh**, la reforma al sector financiero fue un elemento central del paquete de ajuste estructural. *Las reformas al sector fueron apoyadas por una serie de créditos de ajuste* y un programa de asistencia técnica a gran escala. Con la independencia del país, el gobierno había nacionalizado y reorganizado todas las instituciones financieras con excepción de algunas filiales de bancos extranjeros. Después de 1976, con el cambio de la política relacionada con el rol del sector privado, el gobierno decidió desnacionalizar y privatizar sus instituciones bancarias para generar competencia y mejorar los niveles de eficiencia operativa del sector.

Las medidas de las reformas al sector financiero en Bangladesh fueron mucho más amplias que en los otros tres países. Influenciadas en forma notable por la preocupación principal de mejorar el desempeño de los bancos que habían experimentado grandes dificultades, estas medidas incluyeron: (i) tasas de interés determinadas por el mercado; (ii) el fin de la política de préstamos dirigidos a sectores prioritarios; (iii) estrategias para mejorar el desempeño de los bancos estatales a través del establecimiento de un conjunto de metas para su reactivación; (iv) la introducción de cambios legales y administrativos que ayuden a aplicar las acciones contra clientes morosos; (v) el fortalecimiento de las instituciones de crédito rural; (vi) el fortalecimiento de la supervisión bancaria; y (vii) el mejoramiento del sistema de clasificación de préstamos con el fin de identificar activos improductivos y proporcionar estipulaciones apropiadas para las operaciones crediticias de los bancos.

Antes de la introducción de las reformas estructurales en **El Salvador** en los años 90, el estado controlaba buena parte del sistema financiero. Los bancos habían sido nacionalizados en 1980 en el contexto de la guerra civil con el fin de evitar un colapso total del sistema financiero. Las tasas de interés fueron fijadas por el gobierno, se establecieron topes para los créditos con el fin de asegurar canalizar ciertos niveles de recursos hacia sectores específicos, y se impusieron restricciones para limitar quienes podían realizar los negocios bancarios. El sector fue segmentado, ya que las diferentes clases de instituciones financieras fueron limitadas a proporcionar ciertos tipos de servicios bancarios distintos.

A pesar del apoyo que el gobierno le brindó al sector financiero, el pobre desempeño de la economía profundizó la falta de confianza en el sistema bancario salvadoreño, lo cual generó la fuga de capital del país. Esta situación sirvió de justificación para la reprivatización de los bancos en 1990-1991 con el argumento que los intermediarios privados podrían garantizar una mayor eficiencia y competitividad.

Sin embargo, al contrario, *los empresarios más conservadores del país utilizaron su influencia política y poder económico para manipular el proceso de reforma al sector financiero a favor de sus propios intereses, aprovechándose en particular de las deficiencias en los mecanismos legales y regulatorios.* Por ejemplo, para privatizar los bancos, el gobierno fue obligado a asumir la responsabilidad financiera por todas las deudas incobrables por medio de la creación del Fondo de Saneamiento Financiera (FOSAFI). Se suponía que el proceso de privatización democratizaría la propiedad de los activos mediante la venta de acciones de los bancos a una gran cantidad de accionistas, incluidos los/as trabajadores bancarios y los/as pequeños inversionistas. Aún, *el proceso fue manipulado por la élite del país con el fin de recuperar el control sobre la mayoría de activos financieros, mientras que los/as contribuyentes pagaron la cuenta de las deudas incobrables.*

Otras transformaciones se llevaron a cabo en el sector durante la primera mitad de los años 90 en El Salvador, las cuales incluyeron la redefinición del papel de los bancos de desarrollo del estado y la creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) -- un banco estatal de segundo piso, cuya misión era la promoción del crecimiento de todos los sectores productivos, el fomento del desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la generación del empleo.

En **Zimbabue**, *la apertura del sector financiero fue una parte integral del Programa Económico de Ajuste Estructural*, el cual fue introducido por el gobierno en 1991 para reestructurar la economía para orientarla más hacia el mercado. Un conjunto de leyes fue establecido para crear nuevos instrumentos en el mercado monetario y servicios financieros, establecer normas prudenciales y efectivas para las instituciones financieras, y para eliminar los mecanismos de supervisión del mercado crediticio segmentado. Una gradual aproximación fue adoptada para incrementar los niveles de competitividad y eficiencia, permitiendo el ingreso de un número limitado de inversionistas a nivel nacional e internacional en el sector financiero. El desarrollo de una bolsa de valores fue acompañado por la creación de una Comisión de Intercambio de Valores, un organismo regulatorio establecido para monitorear la compra-venta de valores. Tanto las tasas activas y pasivas como los controles sobre los créditos fueron eliminados. El mercado de capitales fue abierto a la participación extranjera, las barreras de ingreso a los mercados monetario y financiero fueron eliminados y los controles sobre la tasa de cambio fueron flexibilizados para permitir que los bancos tuvieran mayor libertad en el control y en el uso de divisas extranjeras. Por último, hubo una reducción de 60 a 55% de la relación fijada de activos de las compañías de seguros y los fondos de pensiones.

En el **Ecuador**, entre 1990 y 1995, el gobierno implementó las políticas de liberalización financiera mediante un paquete de reformas económicas, legales e institucionales. El sistema financiero fue reestructurado y sus mecanismos de regulación y de control fueron modificados de acuerdo con la visión económica que prevalecía en ese momento, con el fin de permitir que las fuerzas del mercado asignaran los escasos recursos del país. Entre otras medidas, el gobierno prosiguió con la expansión gradual de la liberalización de la cuenta de capital, de la cual se esperaba, que promoviera el flujo de capitales y ayudara a los negocios nacionales a obtener mayores ganancias en sus inversiones en el extranjero.

Desde el comienzo del proceso de liberalización, los depósitos en el sistema financiero ecuatoriano fueron cada vez más de corto plazo y convertidos a dólares. Ya cuando el extraordinario crecimiento de los depósitos de corto plazo cesó en 1996, se había experimentado un proceso grave de desinversión en las actividades productivas. ***El escaso capital de la sociedad ecuatoriana fue desviada de los sectores productivos, como la agricultura y la industria, hacia la búsqueda de altas tasas de rendimiento que son alcanzables a través de las tasas de interés.*** Estos recursos podían haber sido usados para mejorar la producción nacional y así, generar más y mejores oportunidades cualitativas de empleo.

Ya para 1996, los síntomas de la crisis financiera eran evidentes, por lo que se empezó a implementar una nueva serie de reformas para reforzar las medidas que se habían tomado previamente. Éstas incluyeron la creación de una agencia de seguro de depósitos en 1998, la cual, con el colapso del sistema bancario que comenzó en 1999, canalizó fondos públicos para el salvataje de los bancos privados que fracasaban como resultado de las prácticas de préstamo irresponsables y corruptas bajo la liberalización.

III. El Impacto de las Reformas al Sector Financiero

3.1. El Cambio en el Rol del Estado

En todos los países estudiados, ***la liberalización financiera ha sido entendida como un proceso de debilitamiento o dismantelamiento de las regulaciones estatales y controles previos.*** La implementación de las medidas que impulsaba la autorización para la liberalización de las tasas de interés o la expansión de la liberalización de la cuenta de capital ha tenido consecuencias negativas y duraderas.

El marco institucional reformado, que fue creado mediante las políticas de ajuste estructural para regular el sector, ha mostrado ser incapaz de vigilar en forma efectiva a los intermediarios financieros privados. Después de la desregulación, los gobiernos no han logrado establecer un conjunto mínimo de procedimientos regulatorios apropiados para corregir las fallas del mercado o contener el comportamiento especulativo privado. Además de fomentar diferentes clases de crisis financieras, la falta de controles públicos adecuados ha aumentado las ineficiencias del sector financiero.

Al mismo tiempo que ***la eliminación de los controles gubernamentales ha debilitado aún más al estado como institución,*** un grupo pequeño de intereses privados, reacios a respetar la autoridad del estado, se ha fortalecido políticamente y económicamente en los países analizados. Después de dos décadas de ajuste estructural, los gobiernos ni siquiera han tenido la suficiente autoridad y legitimidad para llevar a cabo reformas complementarias y correctivas.

La desregulación financiera ha permitido que las élites privadas consoliden la retención de los activos financieros en pocas manos. Como resultado, los sistemas bancarios no muestran ningún interés en la promoción del desarrollo de los diferentes sectores productivos del país, y mucho menos satisfacen las necesidades de la micro,

pequeña y media empresa (MPyME). Debido a la falta de recursos, el estado tampoco ha podido apoyar a estos productores. Por lo tanto, *la banca de desarrollo prácticamente no existe* en los países de analizados.

El Salvador es un caso claro en donde un pequeño grupo de intereses privados se benefició de las prácticas no competitivas, lo cual fue posible gracias a la reforma al sector financiero. Después que la privatización del sistema bancario fue completada, *el sistema financiero pasó a tener un claro control oligopólico*. Actualmente, únicamente cinco bancos controlan la mayor parte del mercado financiero. Además, *el desmantelamiento de la banca de desarrollo ha ocurrido sin que se hayan creado alternativas para aquellos sectores que atendía*. El Banco Multisectorial de Inversiones fue creado en 1994 para fomentar el crecimiento de los sectores productivos, pero ha funcionado con criterios muy cuestionables en la aprobación de créditos, favoreciendo en forma significativa a los bancos comerciales y a su limitado grupo de clientes importantes. *En particular, los negocios rurales y de pequeña escala se han visto afectados negativamente por esta situación*. De esta manera, los participantes en el Foro Nacional de Apertura de SAPRI hicieron un llamado para que la banca de desarrollo sea reactivada y se establezcan programas especiales del gobierno con el fin de fomentar el crecimiento de la micro y pequeña empresa, incluidas la creación de nuevas empresas y el apoyo a empresas de propiedad femenina, y garantizar la diversificación de la economía.

En **Bangladesh**, la existencia de gran cantidad de activos improductivos y el continuo incumplimiento de las disposiciones y de los requisitos de capital de los bancos indica *la incapacidad del Banco Central para imponer una supervisión efectiva*. El nuevo sistema legal tampoco ha mostrado ser efectivo en la recuperación de la cartera de clientes morosos. En **Zimbabue**, *la ausencia de un marco regulatorio y de supervisión permitió el tráfico de influencias y una ineficiencia en el naciente sector bancario desregulado*. La aprobación de permisos para nuevos bancos parecía basarse en el clientelismo político, y hubo una gran especulación que el colapso del United Merchant Bank en 1996 se debió a las prácticas de créditos “vinculados” y a la mala administración que consintió una gran cantidad de créditos sin pagar. Esta situación socavó la confianza en el sistema bancario.

En el **Ecuador**, el marco legal que se creó como parte de la liberalización del sector financiero en el periodo de 1990-95 generó una crisis financiera de gran escala en 1999, y cuyas consecuencias el gobierno fue incapaz de controlar. En lugar de promover un entorno económico más estable, *las políticas de liberalización llevaron a la economía ecuatoriana a una recesión de gran magnitud*. En 1996, a menos de un año de haber completado las reformas, uno de los bancos más grandes del país quebró. Desde entonces, el sector financiero ecuatoriano se ha estado moviendo entre una crisis y otra. Si se evalúa en términos de los objetivos iniciales de las políticas de ajuste estructural, los resultados de la liberalización financiera han sido negativos. *El estado ecuatoriano no ha podido regular el sector financiero efectivamente y se vio obligado a asumir los costos que resultaron de la crisis financiera de 1999*. Cuando se tienen en cuenta los costos financieros explícitos e implícitos, *hasta principios de 2001 se había gastado más de US\$7 mil millones de los*

fondos públicos para el salvataje bancario, y 75% de los bancos tuvieron que pasar al control del estado. En julio de 2001, el sistema financiero ecuatoriano se vio otra vez al borde del colapso después de la quiebra de uno de los bancos más grandes que había pasado al control del estado durante la última crisis, mientras que otro banco estuvo cerca del mismo destino.

3.2 La Eficiencia

Las reformas de ajuste estructural fueron diseñadas supuestamente para bajar el costo de los créditos mediante el mejoramiento de la eficiencia del sistema financiero. Sin embargo, la evidencia demuestra que este no ha sido el caso.

En **Bangladesh**, siendo el “*spread*” o margen entre las tasas activas y pasivas un indicador de la eficiencia financiera, los investigadores de SAPRI encontraron que *el margen de la intermediación financiera se ha ampliado* en el periodo posreforma. Se informó que la eficiencia en la asignación del crédito en términos de la relación depósito-anticipo de todos los bancos ha disminuido de 0.91 en 1990 a 0.82 en 1998; la relación depósito-anticipo después de ser ajustada por las reservas presenta la misma tendencia. La relación préstamo-producción, la cual es otro indicador de la eficiencia en la asignación del crédito, confirma aún más el argumento que ha habido una ineficiente asignación de recursos. Desde 1987 a 1998, la relación correspondiente solo a los empréstitos a la agricultura pasó de 0.677 a 0.428.

En los casos de América Latina, el margen entre las tasas activas y pasivas ha ido expandiéndose. En **El Salvador**, en los años después de la privatización de los bancos, la tasa pasiva correspondiente a los créditos de corto plazo experimentó un incremento mensual y llegó hasta 20.2% en 1996. En años recientes, el margen se ha estabilizado, presentando un promedio marginal diferencial de 4.5 puntos porcentuales. No obstante, las tasas de interés disponibles en El Salvador permanecen en forma significativa más altas que las que predominan en el mercado de los Estados Unidos. Esta información indica que el estado salvadoreño *ha favorecido la inversión especulativa por encima de la inversión productiva.*

En el **Ecuador**, los altos márgenes de intermediación financiera han sido bastante evidentes. Una de las consecuencias de estos márgenes es que 17,352 empresas legalmente inscritas transfirieron cerca de US\$722 millones al sistema financiero privado en 1996. Esta suma, con la cual se pagaron los intereses y las comisiones sobre los préstamos previos, fue más alta que todos los costos laborales que estas compañías habían tenido durante el mismo periodo, y más de cinco veces el ingreso por concepto de impuestos sobre la renta que ellas le pagaron al estado ecuatoriano. De hecho, *la cantidad de fondos transferidos por las empresas productivas al sistema financiero durante la última década más la cantidad de fondos públicos utilizados para el salvataje bancario es aproximadamente igual al total de la carga de la deuda externa del país.*

3.3 La Concentración del Crédito: Patrones de Asignación

Como se señaló anteriormente, las reformas al sistema financiero se han basado en parte, en la idea que la liberalización de los sistemas financieros podría incrementar la eficiencia en el

interior de las economías nacionales. En forma más específica, algunos asumieron que la introducción de las fuerzas del mercado podría crear mercados financieros más competentes en la asignación eficiente de capital mediante la movilización de ahorros con una pérdida mínima de recursos sociales. Sin embargo, en realidad, los procesos observados en los países estudiados muestran una situación totalmente diferente.

En general, la liberalización financiera ha reforzado los patrones de crecimiento económico que están basados en el fortalecimiento de las prácticas no competitivas. Las prácticas oligopólicas no sólo se han mantenido sino que también se han incrementado por los efectos secundarios de la liberalización financiera, de los cuales el comportamiento especulativo y los empréstitos no productivos son los más importantes.

Esto ha estado acompañado por el incremento de la concentración de los activos financieros y no financieros a nivel sectorial como regional. En lugar de ayudar a aquellos productores que realmente necesitan capital para mantener o expandir sus operaciones, los intermediarios financieros han preferido trabajar con grandes empresas -- aquellas que por lo general se encuentran localizadas en áreas urbanas ricas. En particular, *el tipo de asignación de recursos que ha fomentado la liberalización financiera ha agravado las condiciones estructurales para el desarrollo de las economías rurales.*

Por ejemplo, durante el periodo posreforma en **Bangladesh**, *más del 70% del total de fondos disponibles en el sector bancario se dirigieron al 1% de los/as prestatarios.* El 95% de los/as prestatarios con bajos niveles de ingresos recibió un-séptimo del total de fondos disponibles. En el **Ecuador**, *el 63% de los créditos han sido monopolizados por únicamente el 1% de los clientes del sistema financiero* desde 1995. En **El Salvador**, en donde uno de los propósitos señalados del proceso de privatización de los bancos fue la democratización de la participación por parte de los interesados, en realidad la privatización permitió una mayor concentración de los activos bancarios en las manos de las familias tradicionalmente más poderosas del país.

La liberalización del sector financiero ha contribuido de manera importante al crecimiento de las actividades no productivas. En el **Ecuador** entre 1987 y 1999, cerca del 34% de los créditos concedidos por el sistema bancario fueron ofrecidos al sector comercial y de servicios. Otro 28% del total de los créditos fue destinado para el consumo. Con respecto a la distribución de los créditos en **El Salvador**, entre 1992 y 1997 los sectores que mostraron el mayor crecimiento fueron el del comercio (253%) y el de servicios (739%). En **Bangladesh**, un análisis de la distribución sectorial de los créditos anticipados de 1990 a 1998 indica que no se ha mejorado la asignación de recursos a favor de los sectores productivos durante el periodo de posreforma financiera.

Además de aumentar la concentración de los créditos en manos de un número reducido de agentes económicos, *las políticas de liberalización han impulsado una concentración regional del crédito, un proceso que afecta particularmente a las pequeñas y medianas empresas agrícolas que se encuentran localizadas en las regiones con menos desarrollo*

del país. En el **Ecuador**, cerca del 90% de los créditos han sido otorgados a clientes de dos regiones geográficas de país, en donde las elites más ricas y poderosas residen. Las pequeñas y medianas empresas que se encuentran localizadas por fuera de estas dos regiones tuvieron poca o ninguna oportunidad real de conseguir créditos. Mientras que la participación de los depósitos en áreas rurales en **Bangladesh** aumentó desde la década de los 80, el flujo neto de créditos para la agricultura fue negativo, lo cual indica que el capital rural fue en realidad transferido a las áreas urbanas. En **El Salvador**, la concentración regional del crédito fue indirectamente determinada a través de un análisis de la estructura de depósitos. La investigación reveló que 4 de los 14 departamentos del país tenían el 91% del total de las cuentas corrientes. Además, las líneas de crédito proporcionadas por el Banco Multisectorial de Inversiones son dirigidas en gran parte al desarrollo de zonas francas.

3.4 Los Efectos Distributivos: Falta de Acceso a Créditos Asequibles para las MPyMEs

Como consecuencia de la liberalización del sector financiero y de la resultante concentración del crédito, *el acceso a créditos asequibles por la pequeña y mediana empresa ha empeorado.* Esto ha debilitado las condiciones para la supervivencia y el desarrollo de las MPyMEs, las cuales son una fuente importante de generación de empleo en los países estudiados. Se encontró que los altos costos y el corto plazo para la amortización de los créditos, más una serie de obstáculos para la aprobación del financiamiento, como también la relativa escasez de activos financieros dirigidos a satisfacer las necesidades de este sector, limitó el acceso de las MPyMEs a los fondos que requerían.

Las dificultades que afrontaron los pequeños y medianos productores están relacionadas con todo el funcionamiento del sistema formal de financiamiento, el cual se basa en procedimientos estándares que no son capaces de tener en cuenta las diversas situaciones económicas y agentes. *Con altas tasas de interés, con las políticas de crédito de los intermediarios financieros privados que se caracterizan por preferencias de corto plazo, y con la más grande proporción de los créditos otorgados por estas instituciones concentrada entre pocos pero muy poderosos actores económicos, las MPyMEs han experimentado un aumento de las dificultades para obtener créditos, en particular créditos de largo plazo.* El paquete de políticas de liberalización ha reestructurado los sistemas productivos nacionales de tal forma que *las actividades de largo plazo y no orientadas hacia la exportación se han vuelto cada vez más impracticables.*

Desde que el proceso de apertura del sector financiero comenzó en el **Ecuador**, *las MPyMEs se han visto obligadas a pagar tasas de interés tan altas que sus utilidades se han evaporado.* En los talleres que se llevaron a cabo con empresarios/as de pequeña y mediana escala, provenientes de diferentes niveles culturales y económicos, la mayoría de ellos/as dijeron que tenían miedo de adquirir deudas con el sistema formal financiero. Además, con tasas de interés tan altas como del 70%, las cuales estimulan actividades especulativas, *no hay suficiente crédito disponible para que las MPyMEs puedan hacer inversiones productivas.* La falta de crédito para las MPyMEs puede ser vista como consecuencia de la

introducción de las reformas al sector financiero no sólo porque el número de créditos mayores de US\$8,000 fue el que más se incrementó, sino también porque la cantidad promedio de tales créditos aumentó de US\$17,600 en 1994 a US\$90,000 en 1999. Además, el 95% de los créditos entre 1995 y 1999 tuvieron una madurez menor a un año, mientras que únicamente el 5% del total de créditos provenientes del sistema financiero tuvo un rango de madurez de uno a cinco años, siendo virtualmente imposible que los negocios pudieran progresar. Como resultado, *casi 4,600 empresas fueron disueltas o liquidadas desde 1990 a 1996*. Este patrón ha continuado, y *solo en 1999 más de 2,000 pequeños productores se quebraron, contribuyendo así a la devastación de la producción nacional y la des-industrialización del país*.

En **El Salvador**, la situación es en gran medida similar. Durante varios años después de la privatización del sistema bancario, la tasa de interés referencial sobre los créditos con el plazo de hasta un año experimentó un incremento mensual, aumentándose por casi 50% a una tasa de 20.25% en 1996, antes de disminuir un poco y estabilizarse, aunque todavía es una tasa mayor si se compara con las tasas previas a la adopción de las reformas. Además, los/as participantes en el Foro Nacional de Apertura señalaron que los bancos están cobrando comisiones más altas cuando aprueban los créditos, así como tasas especiales sobre los créditos vencidos e intereses sobre intereses. *Más allá de las altas tasas de interés* y estos cobros adicionales, de acuerdo con un análisis de las experiencias de grupos de base con respecto al acceso a créditos, *el principal obstáculo para acceder a créditos del sector formal es la imposición de requisitos restrictivos* que no están acordes con las particularidades de los diversos sectores que necesitan crédito (por ejemplo, la forma de propiedad, las necesidades de capital, los medios de comercialización). Como se explicó en el Foro, desde que las políticas de ajuste estructural fueron introducidas, más garantías han sido exigidas para otorgar créditos y algunos activos ya no son aceptados por los bancos como garantía. Tal es el caso de los contratos de compra de los artesanos. En su totalidad, únicamente 23.3% del total de la cartera crediticia del sistema bancario se dirigió a la micro, pequeña y mediana empresa.

En una encuesta realizada por investigadores en **Bangladesh**, el 76.9% de *los/as productores rurales indicaron que la razón principal por la que ellos/as no habían solicitado créditos era debido al comportamiento de los banqueros que buscan obtener ganancias, el cual se manifiesta a través de las altas tasa de interés*. Entre otras razones por las cuales no gestionaron créditos, el 53.7% de los/as no prestatarios mencionaron que no estaban en capacidad de cumplir con los requisitos para obtener créditos, el 44.05% señalaron que una razón importante es que el proceso para adquirir un crédito tarda mucho tiempo, y el 32.74% de los/as encuestados se quejaron de la complejidad de los procedimientos de crédito. Las dificultades específicas incluyeron los requisitos excesivos de garantía, los retrasos en el proceso de solicitud de los créditos, las expectativas de sobornos y aun la posibilidad de ser hostigado por los funcionarios bancarios. Como consecuencia, los/as productores han sido obligados a obtener recursos financieros a través de medios no formales como los prestamistas, con tasas de interés aún más altas.

En Bangladesh, los pequeños negocios son numerosos y forman la gran mayoría de empresas en el mercado interno. Se calcula que hay 523,000 pequeñas empresas industriales en el país, las cuales emplean cerca de 2.3 millones de personas, o alrededor del 82% del total de la fuerza laboral industrial. Como resultado de las reformas al sector financiero, el crédito dirigido al sector de la pequeña industria fue eliminado, el cual representaba cerca del 7% del total de la demanda bancaria y del tiempo del personal bancario. ***Del 59.6% de estos pequeños negocios que actualmente buscan en forma regular financiación de los bancos para sus necesidades de capital de trabajo, sólo la mitad en realidad tienen éxito en obtener préstamos.*** Además, muchos de ellos dependen del crédito comercial, el cual es disponible a una tasa mucho más alta que la que prestan los bancos. Entre 1987 y 1998, la relación préstamo-producción para la pequeña industria bajó de 0.859 a 0.398.

En **Zimbabwe**, ***las tasas de interés aumentaron*** luego de la implementación de las políticas de ajuste y permanecieron altas por toda la década de los 90, incrementándose cinco veces hasta alcanzar alrededor del 50% para finales de la década y ***desviando la inversión de actividades productivas hacia actividades especulativas***, en donde el rendimiento ha sido de 33-37%. ***Las altas tasas de interés incrementaron el riesgo sistémico en el sector financiero y crearon dificultades muy grandes en el acceso al crédito para las MPyMEs y para las poblaciones marginadas en general.*** Si bien las grandes empresas no pueden pagar tales tasas, los/as participantes del Foro Nacional de Apertura señalaron que al menos éstas pueden reinvertir las utilidades que obtuvieron en años anteriores. A su turno, las pequeñas empresas han sido las más afectadas, en especial aquellas que se encuentran en el sector informal y necesitan en forma desesperada capital de puesta en marcha.

De acuerdo con una encuesta realizada de 1993, la proporción de MPyMEs en el sector manufacturero en Zimbabwe ha disminuido de un máximo de casi 70% en 1991, mientras que el número de empresas involucradas en actividades comerciales aumentó. Al mismo tiempo, sólo el 0.7% de estos productores recibieron créditos de una institución crediticia de carácter formal. Aquellos productores localizados en áreas rurales han sido los más marginados, en parte debido a los costos que implica el viaje a la institución que concede los créditos, donde los préstamos deben ser procesados. Aunque algunos bancos han establecido unidades para la pequeña empresa, diseñadas para atender a aquellos productores que fueron excluidos previamente del acceso a los servicios del sistema financiero formal, sus procedimientos operativos reproducen los mismos esquemas que han perpetuado la marginalización de los clientes más pobres.

3.5 El Género

El impacto de género de las reformas financieras fue examinado en Bangladesh y El Salvador. Aunque es evidente que las mujeres tienen un acceso más limitado al sector financiero que los hombres en Zimbabwe, es difícil evaluar en forma definitiva cuál ha sido el impacto de las reformas ya que los informes de las instituciones financieras formales no tienen desagregadas sus estadísticas según género.

En **Bangladesh**, el acceso de las mujeres a los servicios bancarios fue medido en términos de su participación en el número total de cuentas, en el total de depósitos y de crédito otorgado por intermediarios financieros. *Aunque las mujeres contribuyeron el 26.26% del monto total de depósitos, su participación en la asignación del crédito fue sólo de 1.79%*. Visto de forma diferente, sin tener en cuenta las clases de filiales bancarias (filiales femeninas, filiales dirigidas por una gerente mujer o una filial dirigida por un gerente masculino), las mujeres han aportado mucho más que lo que han recibido en términos de acceso a créditos. Aun en las filiales femeninas, las clientes mujeres obtienen únicamente 21.52% del total de fondos destinados para créditos. Un tema afín es la participación de mujeres empleadas en el sector bancario, aunque ha aumentado de 4.74% a 6.23%, todavía es muy baja frente a su participación en el sector gubernamental.

A pesar que en **El Salvador** la proliferación de programas de crédito con perspectiva de género promocionados por ONGs y agencias gubernamentales, *la mayoría de las mujeres no pueden llenar los requisitos para obtener créditos* -- porque no son propietarias o porque les falta la documentación y archivos de sus negocios. Además, para las mujeres en el sector informal el acceso a crédito continúa siendo bastante bajo. Sólo el 23% de las mujeres encuestadas dijeron que habían recibido créditos, mientras que el resto de las encuestadas señalaron la falta de acceso a éste. Las mujeres están atrapadas en un círculo vicioso; incapaces de garantizar la devolución de los préstamos según los criterios establecidos en el sistema bancario formal, las mujeres no reciben créditos para invertir en sus negocios. De esta manera, se reducen sus posibilidades de continuar con sus actividades comerciales a los niveles que les permitiría pasar de la subsistencia a la acumulación.

IV. Conclusiones

La falta de participación en el diseño e implementación de las políticas de liberalización financiera no sólo ha permitido, sino también ha fomentado un proceso de reforma que ha sido sesgado en dos sentidos. Primero, en la práctica, estas reformas han sido impulsadas principalmente para alcanzar la liberalización de las tasas de interés y de la cuenta de capital, debilitando o desmantelando las regulaciones y controles existentes. Segundo, como consecuencia de este punto de vista cortoplacista de la reforma del sector financiero, el proceso de reforma ha sido acaparado por unas pocas elites privadas a nivel extranjero y nacional, que actúan como agentes monopolísticos para obtener ganancias.

Una consecuencia importante de estos sesgos ha sido una reforma sectorial que mantiene las ineficiencias económicas, produce inestabilidad política y fomenta la exclusión social. De estas características generales y de los resultados de la liberalización del sector financiero emergen una serie de hallazgos concretos como:

- *La liberalización no ha mejorado el nivel de eficiencia económica dentro del sector financiero.* Como puede ser claramente visto en los cuatro países en donde los estudios se llevaron a cabo, el “spread” o margen entre las tasas de interés activa y pasiva se ha incrementado. Esto demuestra que los sistemas bancarios son incapaces de bajar sus costos operativos o están acumulando ganancias excepcionales. Además,

la corrupción y el soborno han prosperado en forma innegable bajo el proceso de liberalización, siendo afectados tanto los intermediarios financieros públicos como los privados.

- *En la práctica, la liberalización del sector financiero ha fomentado la especulación de corto plazo y la inversión en actividades no productivas, como también los créditos con propósitos de consumo.* Las reformas han facilitado la búsqueda de ganancias rápidas y han *ayudado a desviar recursos de los sectores productivos*. En lugar de fomentar la estabilidad económica, la liberalización de las tasas de interés y de las cuentas de capital ha permitido que el capital sea cada vez más volátil y que fluya más fácilmente al extranjero, y ha *contribuido a las crisis económicas y aumentado la vulnerabilidad de los países a los choques externos*. En algunas ocasiones, las crisis económicas nacionales y regionales que se han producido han paralizado los sistemas financieros y la capacidad productiva. Por tanto, la debilidad estructural de los sistemas económicos nacionales ha sido reforzada aún más.
- *El debilitamiento del estado y de su papel regulador le ha dejado sin capacidad para remediar las ineficiencias, los abusos y las prácticas de exclusión en el sector.* La liberalización financiera ha fortalecido algunos pequeños grupos de interés privados con respecto al estado y ha afianzado los patrones de crecimiento económico que se basan en prácticas no competitivas. En ausencia de una regulación efectiva, *los oligopolios se han conservado y en muchos casos se han fortalecido. El marco institucional que se creó mediante el proceso de reforma no ha proporcionado mecanismos de supervisión efectiva sobre los intermediarios financieros privados*. Incluso, los gobiernos se han quedado sin la autoridad y la legitimidad para instaurar medidas complementarias y correctivas con el fin de regular el control del sector privado sobre los recursos financieros o impedir conductas especulativas. Al mismo tiempo, el apoyo del estado para la banca de desarrollo ha prácticamente dejado de existir.
- *Las reformas han permitido que los activos financieros se concentran más en unas pocas manos privadas, más que fomentar la inversión en una vasta base productiva que pueda estimular las economías nacionales.* En lugar de ayudar a los productores que necesitan capital para mantener o expandir sus operaciones, los intermediarios financieros han encaminado la financiación hacia las grandes empresas (por lo general localizadas en áreas urbanas) y han otorgado la mayor parte de los créditos a unos pocos agentes económicos poderosos. *Esta situación ha obstaculizado el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, una fuente importante de generación de empleo* en los países analizados, como también de las economías rurales en general, profundizándose así las desigualdades ya existentes. La concentración de las actividades crediticias en regiones geográficas donde los grupos con mayores ingresos residen, ha hecho que los sistemas bancarios discriminen también a los productores de regiones más pobres. De esta manera, se ha reforzado los patrones de desarrollo desigual.

- ***Los sectores de la economía y segmentos de la población más importantes no han podido tener acceso a créditos asequibles. Las pequeñas y medianas empresas, los productores rurales e indígenas y las mujeres han tenido un acceso limitado al sistema financiero formal, porque las altas tasas de interés que han sido producto de la liberalización y los obstáculos para la aprobación de la financiación les han impedido solicitar créditos.*** El acceso a créditos de largo plazo se ha vuelto en particular, difícil para estos sectores, ya que las políticas de liberalización han desviado los sistemas productivos nacionales de las actividades de largo plazo sin orientación exportadora y han fomentado las inversiones de corto plazo. Además, las reformas no han tenido en cuenta que los procedimientos estandarizados establecidos por las instituciones financieras privadas pueden desconocer la diversidad de las situaciones económicas y las necesidades de los prestatarios/as. Como consecuencia, muchas de las pequeñas empresas han ido a la bancarrota o se han visto obligadas a solicitar créditos en fuentes no formales como los prestamistas, los cuales no pueden garantizar la cantidad suficiente de créditos ni tasas de interés asequibles.

El fracaso de estas políticas de ajuste y el impacto negativo que han tenido sobre la población pobre se debe en especial a una serie de factores:

- ***Las limitaciones inherentes del proceso del mercado en atender las necesidades de las poblaciones más pobres y de otros grupos marginados;***
- ***La calamitosa secuencia de las políticas del sector, por lo que el entorno regulador ha quedado rezagado de las reformas del mercado,*** permitiendo así, que las elites privadas no competitivas que buscan ganancias hayan acaparado y cambiado el sentido del proceso de reforma para su propio beneficio;
- ***Los inadecuados marcos legales y regulatorios, que son incapaces de detener la influencia de estas elites dominantes y no permiten la entrada y la participación de instituciones pequeñas e informales que son más proclives a atender a las poblaciones marginadas;*** y
- ***La falta de presencia y participación de los supuestos beneficiarios/as en el diseño de los programas de reforma sectorial y la influencia indebida ejercida tanto por las elites extranjeras y nacionales como por las instituciones financieras internacionales.***

Con base en las conclusiones obtenidas en los países de estudio, algunas recomendaciones básicas se pueden hacer con el propósito de garantizar que los sistemas financieros sirvan a los intereses del desarrollo nacional por encima de los que puedan tener aquellos grupos pequeños de carácter privado. Las políticas del sector financiero deberían fomentar la inversión en actividades productivas, en particular para el mercado interno, donde la pequeña y mediana empresa generan una gran cantidad de los empleos del país. Éstas

deberían facilitar bajas tasas de interés, reducir la brecha entre las tasas de interés activas y pasivas, e incluso proporcionar apoyo a las empresas que creen empleo a partir del funcionamiento de la banca de desarrollo.

Las alternativas a la liberalización del sector financiero deben tener en cuenta las condiciones específicas de cada país y deberían ser desarrolladas con una amplia participación de los grupos de la población afectada y de los sectores económicos. Asimismo, es necesario crear condiciones para mejorar los servicios financieros que no sólo alcancen a los grandes organismos económicos formales y a los sectores urbanos con orientación exportadora, sino también a instituciones pequeñas e informales, muchas de las cuales se ocupan del mercado interno. Para llevar a cabo esto se necesita que existan marcos regulatorios y de supervisión que prevengan que los mecanismos financieros sean dominados por elites interesadas en obtener ganancias, detengan las prácticas especulativas, y permitan que las instituciones financieras capaces de atender a las poblaciones más pobres puedan entrar y sobrevivir en el sistema financiero formal.

Cualquier reforma al sistema financiero debería realizarse dentro de un marco de desarrollo más amplio que tenga como eje el criterio de equidad. El mercado por sí mismo no garantiza que existan oportunidades para que los pobres salgan de la pobreza. De acuerdo con esto, será necesario diseñar políticas que puedan en forma específica atender las necesidades de aquellos/as que no pueden tener acceso al mercado ni pueden beneficiarse de las oportunidades de éste.

El Empleo bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral sobre la Población Trabajadora

I. Introducción

La riqueza la genera el trabajo humano. Sin éste no hay ingreso, bien sea en dinero o en especie, no hay bienes de consumo, ni tecnología, como tampoco capital u organización. Sin trabajo no es posible la producción o distribución de riqueza, ni la existencia de los mercados. En otras palabras, no es el mercado el que determina la existencia del trabajo. Por el contrario, sin el trabajo no puede haber mercados.

El uso, el empleo, que se le da al trabajo puede adquirir multitud de formas. En las llamadas economías “desarrolladas” predominan ampliamente las relaciones de articulación entre oferta y demanda, principalmente asalariadas. Sin embargo, este no es el caso en todas partes. El mercado de trabajo puede coexistir con formas de empleo muy diversas, como los pequeños productores rurales, los comerciantes independientes, los trabajadores por su cuenta y los familiares no remunerados. Paradójicamente, bajo la lógica del mercado, diversas formas fundamentales de la reproducción social quedan fuera de toda consideración económica. El trabajo desarrollado en el hogar sin fines de lucro es una premisa básica para que se pueda desarrollar cualquier otra actividad. Sin embargo, éste se considera como “no económico”, por lo que quien lo desempeña de tiempo completo es casi siempre clasificado como población económicamente inactiva.

En otras palabras, desde el punto de vista del mercado, el trabajo se reduce a la simple relación entre la oferta y la demanda. Las políticas económicas prevalecientes desde comienzos de los años 80 le han dado un mayor énfasis al mercado de trabajo que al valor del trabajo por sí mismo. Dentro de los programas de ajuste estructural, el trabajo ha sido definido en términos de la productividad y competitividad individual, con escaso interés en los derechos sociales y laborales o la equidad social y el bienestar colectivo. El individuo, aislado y competitivo, sustituye el esfuerzo colectivo y cooperativo.

Las investigaciones nacionales sobre el impacto de una amplia gama de políticas de ajuste, incluidas la privatización, la desregulación, la apertura comercial y la liberalización del sector financiero, indican que el ajuste estructural ha afectado en forma significativa el empleo y las condiciones de trabajo y de vida en todos los países que participaron en los ejercicios SAPRI y CASA. Este impacto se ha profundizado por las reformas al mercado laboral que se han llevado a cabo como parte de los programas de ajuste estructural en numerosos países. Estas políticas y sus efectos sobre el empleo, los salarios y las condiciones laborales han sido examinados en el Ecuador, El Salvador, México y Zimbabue. Los estudios ejemplifican la tendencia internacional hacia la reducción del concepto de trabajo al mercado laboral, y la reorganización de éste último en torno a la llamada “flexibilización”.

Este capítulo presenta en primer lugar una breve descripción de las características que tienen en común como de las diferencias entre los cuatro países. Luego, se discuten *las dos clases de repercusiones que la política de ajuste ha tenido sobre el empleo: aquellas causadas por estrategias generales del ajuste económico; y aquellas derivadas de las reformas al mercado laboral.* Por último, se resumen las conclusiones y recomendaciones.

II. Las Características de los Países

Los países de estudio parten de situaciones generales sumamente diversas. Su tamaño geográfico, demográfico y el de sus mercados son contrastantes, como se ve en el Cuadro No.1.

Cuadro No. 1

	Población (millones)		Territorio (miles de km ²)	PIB (millones US\$, 1987)		PIB per cápita		
	1980	1997		1980	1997	1980	1997	Crecimiento promedio anual
Ecuador	8.0	11.9	256,370	11,733	19,768	1,467	1,661	0.7%
El Salvador	4.6	5.9	21,041	3,574	11,264	777	1,909	5.4%
México	67.6	94.3	1,958,201	223,505	402,963	3,306	4,273	1.5%
Zimbabue	7.0	11.5	390,580	6,679	8,906	954	774	(1.2)%

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1999.

México, el cual posee más de tres cuartos partes del conjunto de la población de los cuatro países estudiados, además genera el 91% del PIB combinado. El Banco Mundial lo clasifica como un país de ingreso medio alto, mientras que Ecuador y El Salvador son catalogados como naciones de ingreso medio bajo y Zimbabue como un país de bajo ingreso.

La evolución macroeconómica, la cual es expresada en el PIB per cápita, muestra no sólo características estructurales iniciales muy distintas, sino también diferentes tipos de desarrollo. Bajo un régimen de ajuste ortodoxo desde el lanzamiento de su Programa de Reforma Económica en 1991, el crecimiento de **Zimbabue** ha disminuido significativamente. Asimismo, el PIB per cápita del **Ecuador** parece haber caído en términos reales bajo la apertura económica durante las últimas dos décadas y ha deteriorado en particular durante el recién período de crisis económica. En contraste, el PIB en **El Salvador** ha crecido en forma importante en los años 90, desde que los Acuerdos de Paz fueron firmados a principios de 1992. En 1980, su PIB per cápita fue apenas la mitad del de Ecuador, pero para 1997, lo sobrepasó en un 15%. La dinámica de **México** ha sido intermedia entre la de Ecuador y la de El Salvador -- un crecimiento per cápita débil que no alcanza a compensar la tasa de crecimiento de la población económicamente activa.

Debido a la diversidad de estas condiciones, las características específicas de cada país fueron tomadas en cuenta en los ejercicios de consulta participativos. Pero, a pesar de tales diferencias, en todos los países donde el empleo y el mercado laboral fueron analizados, varias características estructurales básicas son compartidas.

- En todos los cuatro países, la estructura del mercado ha sido extremadamente heterogénea¹ (en **Zimbabue** llega a denominarse como de dualismo y enclave), con el control económico sustentado en unas pocas empresas y la mayor parte del trabajo realizado fuera de los esquemas de contratación formal, propios de las economías desarrolladas. A manera de ejemplo, de una población económicamente activa de 40 millones en **México**, menos de 18 millones están inscritos a la seguridad social. (Legalmente, para todo contrato laboral, los trabajadores deben estar inscritos a la seguridad social. Por consiguiente, el no estarlo significa ocuparse en actividades informales, no sólo en el caso de asalariados, sino de trabajadores por cuenta propia, patrones y no remunerados.)
- De manera paralela, todos los países han mostrado tener una alta tasa de concentración del ingreso, la riqueza y los factores productivos. Más allá de los países estudiados aquí, América Latina y el África subsahariano son las dos regiones del planeta donde la concentración del ingreso es históricamente más extrema. En el caso de **Zimbabue**, 70%

¹ En la teoría de desarrollo, la heterogeneidad se refiere a la disparidad en las condiciones de desarrollo existentes al interior de un país. Una economía heterogénea por lo general cuenta con: un sector primario, productor de materias primas o bienes básicos – tanto exportador como de mercado interno y de autoconsumo – que se desempeña en condiciones de atraso tecnológico y pésimas condiciones de trabajo; un sector industrial relativamente moderno, generalmente perteneciente o asociado a firmas transnacionales; un sector informal urbano, orientado principalmente a pequeños talleres manufactureros, al comercio y los servicios; y un sector maquilador, productor de bienes para la exportación utilizando en gran medida insumos importados. Las políticas de ajuste que se aplican en una economía heterogénea tienden a incrementar la competencia sobre la base de una cancha de juego desigual, y de esta manera, tendrán efectos diferenciales, beneficiando más aquellos sectores que están en mejores condiciones, así profundizando más la desigualdad.

de la tierra se encontraba concentrada en menos del 1% de los productores, quienes además controlan el 85% de los recursos hídricos del país. Cabe resaltar específicamente la discriminación racial y laboral en contra de los pueblos indígenas en diversas regiones de América Latina, así como en contra de las poblaciones negras en diversas regiones de África (lo que se ilustra en el caso de Zimbabue, como resabio de su herencia colonial), la cual se traduce en condiciones de desarrollo económico totalmente dispares. En Zimbabue, la población blanca representa el 2% del total y absorbe el 37 % del ingreso nacional.

- Los cuatro países analizados en este capítulo se encuentran entre los que tienen los mayores niveles de concentración del ingreso en el mundo. Así, de 96 países con datos reportados por el *World Development Report 1999* del Banco Mundial, **Zimbabue** se encuentra como la octava riqueza peor distribuida, **México** está en el lugar catorce, **El Salvador** en el veintiuno y el **Ecuador** en el treinta -- aunque con la quiebra del sistema financiero y monetario a finales de los años 90 en el Ecuador, esto seguramente ha empeorado.
- América Latina experimentó un enorme proceso de endeudamiento externo, que condujo a las crisis de la deuda en los años 80 en el **Ecuador** y en **México**. Éste fue el elemento detonante del establecimiento de las políticas de ajuste estructural. En **El Salvador** la situación en esos momentos se caracterizaba por ser una economía de guerra, sustentada de forma significativa con ayuda del gobierno estadounidense. Desde entonces, sus requerimientos de divisas son sufragados significativamente por las remesas de trabajadores migrantes en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos.
- Aunado a la deuda durante los años 80, se produjo un crecimiento del desequilibrio fiscal, frecuentemente aunado a casos de corrupción e ineficiencia pública. Para dar una idea de los márgenes de crisis fiscal en estos países, **Zimbabue** tenía un déficit fiscal de 9.6% del PIB en 1980 y **México** de 16.5% en 1981 (actualmente, se considera alta una estimación para México de 0.65% para el año 2001).
- Además de esto, los años 80 registraron un profundo deterioro de los términos de intercambio para las materias primas, lo que afectó especialmente a **Ecuador** y **México** en materia petrolera.

- En el caso de **Zimbabue**, se integra como un elemento fundamental de su contexto la expansión del VIH/SIDA. La esperanza de vida al nacer se ha reducido de 61 a 48 años. Una cuarta parte de la población se encuentra infectada. Cabe recordar la falta de preocupación manifestada por muchos, incluido el Banco Mundial, con respecto a la expansión de la enfermedad en la región subsahariana de África durante los años ochenta.²

En resumen, estos países están muy endeudados y con dificultades para cumplir con sus compromisos financieros. Tienen desequilibrios fiscales crecientes, una estructura de distribución del ingreso altamente concentrada y mercados controlados de manera oligopólica. Tales eran las características que presentaron estos países a inicios de la década de los 80. Bajo tales circunstancias, resulta lógica la necesidad de una modificación sustancial en cuanto a las formas de organización de la economía de estos países. Sin embargo, *el sentido del cambio no ha logrado disminuir las disparidades laborales existentes desde antes del ajuste*. Por el contrario, *la heterogeneidad de estas economías se ha incrementado sustancialmente*. Tal parecería que el principal común denominador de estos países es su heterogeneidad interna.

III. El Proceso de Ajuste y su Impacto sobre el Empleo y las Condiciones Laborales

El empleo y el mercado laboral se han visto afectados en forma significativa por una amplia gama de políticas de ajuste estructural que tienen impacto directo sobre los sectores productivos de la economía. El impacto de estas políticas sobre el empleo es un reflejo de su efecto sobre el aparato productivo del país. Además, las decisiones tomadas por los gobiernos bajo el programa de ajuste para flexibilizar el mercado laboral son a menudo llevadas a cabo mediante *reformas específicas al mercado laboral, por ejemplo, cambios legales en la regulación de las relaciones laborales*. Entre las políticas “activas” diseñadas para ajustar la oferta laboral a las necesidades del mercado se encuentran aquellas que *incrementan la flexibilización del mercado laboral*. Éstas se enfocan en *las prácticas para la contratación y el despido, como también en las condiciones laborales, incluida la organización de sindicatos*. Una mayor *flexibilización laboral puede realizarse mediante el debilitamiento de las regulaciones en los códigos de trabajo o como resultado de la negligencia por parte de las autoridades y de los empresarios* con respecto de las normas prevalecientes en el empleo formal. Estos temas y cómo tales prácticas se han dado en los países SAPRI/CASA son analizados en las siguientes secciones.

² El SIDA ha tenido impactos inmediatos en el empleo dada la reducción de población sana en edad productiva y la creciente tasa de dependencia alrededor de ésta. Además, el VIH/SIDA plantea otro problema ético en términos de los criterios de mercado: ¿Cómo invertir en capital humano a favor de población con VIH, si se sabe de antemano que la rentabilidad de la inversión será menor que en caso de no infectados?

3.1 La Actividad Económica, la Reestructuración del Aparato Productivo, y el Empleo

El empleo es por definición una función del nivel y estructura de la actividad económica, así como de la productividad. Es decir:

- A incrementarse la demanda de bienes y servicios se tiende a aumentar la actividad económica en un sector. Con productividad constante y si esa demanda no es satisfecha con importaciones, el nivel de empleo debe de aumentar. En efecto, para producir más se requiere más trabajo, sea mediante el incremento en las horas/días laboradas por quienes ya están empleados, sea mediante la incorporación de nuevos/as trabajadores a la producción de bienes y servicios.
- Si aumenta la demanda, pero esto es resultado de un crecimiento neto de sectores poco generadores de empleo por unidad de capital y la disminución de sectores altamente generadores de ocupación, entonces aunque aumente la producción se reducirá el empleo.
- El incremento en la productividad genera un doble efecto: directamente implica la generación del desempleo tecnológico (sustitución de trabajadores/as por modernización tecnológica), pero indirectamente implica la generación de empleo ligado a las nuevas tecnologías así como un impulso a la producción que a su vez generará nuevos empleos.

Como la producción y la productividad dependen del funcionamiento global de las economías y de sus relaciones con el resto del mundo, el comportamiento del empleo está estrechamente asociado con el desempeño de toda la economía y de las principales estrategias económicas promovidas por la política pública. Por consiguiente, ***los efectos del ajuste estructural sobre el empleo no pueden derivarse solamente de las políticas específicas de flexibilización del mercado laboral, sino también de la evolución de la actividad económica, la reestructuración productiva y los efectos que ésta genere en términos del cambio general en los patrones de empleo.***

3.1.1 La Actividad Económica

En los países estudiados, ***la reestructuración económica no ha conducido a una mayor modernización y competitividad al cabo de 20 años de ajustes.*** No sólo el crecimiento del PIB ha sido irregular e ineficiente, sino que éste ***se ha concentrado en el desarrollo de empresas, regiones y sectores punta, incrementando los rezagos y la heterogeneidad ya existentes desde antes de los ajustes.*** Además, la concentración en la distribución de la riqueza generada ha tendido a incrementarse, y por ende la capacidad de consumo de sectores crecientes de la sociedad se ha deteriorado aún más. Frente a estos desequilibrios en las circunstancias reales

de la economía, se han privilegiados los equilibrios financieros. Sin embargo, aún en este plano, el **Ecuador** y **México** han experimentado problemas significativos, incluyendo crisis bancarias desastrosas.

En **Ecuador** el PIB creció a una tasa promedio de 2.5% anual de 1980 a 1997, pero el crecimiento de la población fue de 2.4%, por lo que prácticamente se tuvo un estancamiento en el crecimiento per cápita. Para los dos años siguientes, hasta finales del 1999, el PIB per cápita decreció en un promedio anual de 6.2% y sólo subió 2% en el 2000.

El desempeño económico de **México** bajo el ajuste también ha sido deficiente. La tasa media de crecimiento anual del PIB entre 1980 y 1997 apenas fue de 1.3%, mientras que el crecimiento demográfico alcanzó 2% en promedio. En 1997 se inició una recuperación que permitió una mejora en el PIB per cápita de 2.7% anual de 1997 a 1999. Sin embargo, estos ciclos de recuperación han sido cortos e inestables, y un proceso de desaceleración se inició durante el último trimestre del 2000 a raíz de la situación económica desfavorable de los Estados Unidos.

El Salvador experimentó un profundo estancamiento de la economía durante la década de los 80 debido a la guerra civil. La recuperación de la economía durante los años 90 se aceleró después de la firma de los Acuerdos de Paz, creciendo el PIB per cápita a 2.9% anual con la ayuda de un menor crecimiento poblacional (1.5%). Sin embargo, la situación ha vuelto a revertirse desde 1997, con un incremento del PIB per cápita de apenas 0.9% en los siguientes tres años. A estos elementos cabe agregar el impacto negativo del huracán Mitch a finales de 1998, y sobre todo, de los terremotos que ocurrieron en el 2001.

Por último, **Zimbabue** fue el país que creció más rápidamente en los últimos 20 años (al 2.9% anual). Sin embargo, el fuerte crecimiento en los años 80, antes que las políticas de ajuste estructural fueran aplicadas, fue seguido por un debilitamiento de la economía durante los años 90, cuando su crecimiento alcanzó sólo el 1.6% anual. Además, Zimbabue tuvo una mayor tasa de crecimiento poblacional (2.96%) que los otros países analizados. Así que para finales del siglo veinte su situación fue similar en términos de actividad económica a la que tuvo en 1980, puesto que su PIB per cápita ha permanecido estancado. Cuando a ello se agrega el efecto pandémico del VIH y la reciente crisis política, el panorama se ve más crítico.

3.1.2 La Reestructuración del Aparato Productivo

Dado que el determinante fundamental del empleo es la producción, y que la mayor parte de la actividad productiva se concentra en las micro, pequeñas y medianas empresas, es importante examinar la reestructuración del aparato productivo que se ha derivado de las políticas de ajuste.

En el Ecuador, *los impactos de la reestructuración del aparato productivo y del sector financiero sobre el empleo han sido significativos. Una reorientación de la política hacia el fomento de una economía basada en las exportaciones llevó a un constreñimiento del mercado interno, sobre todo la pequeña y mediana empresa, y al fortalecimiento de las grandes empresas.* De 1992 a 1998, varios miles de trabajadores/as fueron despedidos de las mil empresas más grandes del país (en términos de actividad económica), las cuales representaron el 75% del PIB aunque emplearon sólo el 35% de los/as trabajadores de todas las empresas formalmente registradas, a la vez que su inversión por trabajador se incrementó en un 50%. Así, *las grandes empresas en el sector exportador seguían concentrando más el capital mientras que dejaron de generar empleo.*

Al mismo tiempo, la investigación de SAPRI en el Ecuador señala *el cierre masivo de micro, pequeñas y medianas empresas*, las cuales conforman la gran mayoría de las empresas registradas en el país y emplean buena parte de su mano de obra. De 1990 a 1996, 4,600 empresas se fueron a la bancarrota (1,675 cerraron sus puertas sólo en 1995), dejando un total de 17,352 empresas registradas formalmente. Como consecuencia, miles de trabajadores/as se unieron a las filas del desempleo, puesto que el 96% de las empresas registradas representan el 65% del empleo de todas las empresas aunque producen menos del 25% del PIB. Los/as participantes en el Foro Nacional de Apertura de SAPRI *en parte culparon de esta pérdida masiva de empleos al flujo de importaciones que ha surgido como consecuencia de la apertura comercial en el Ecuador.*

Los/as participantes en el Foro hablaron de la política de crédito del país, señalando que las tasas de interés han alcanzado niveles tan altos como del 70%. *La concentración de capital ha contribuido al debilitamiento y/o al fracaso de las empresas* que no han sido capaces de competir en el nuevo contexto internacional debido *a la orientación del crédito hacia las estructuras productivas de carácter monopolístico.* Desde 1992, 1% de los/as prestatarios en el Ecuador ha recibido el 68% del crédito disponible, y *el sistema bancario del país ha restringido los préstamos que hubieran preservado y creado empleos en los sectores que dependen de la mano de obra intensiva.* Y por si esto fuera poco para los/as trabajadores, el posterior salvataje del sistema bancario canalizó entonces los recursos públicos, no a la creación de nuevos empleos, sino a la protección de un sistema financiero que no creó empleo en tales sectores.

De forma similar, en México, sólo 25% a 30% de las industrias que existían en 1982 todavía están funcionando. Entre las crisis económicas de 1982 y de 1995, *las micro, pequeñas y medianas empresas se estancaron a pesar de una aparente reactivación económica, debido en parte a las altas tasas de interés y al desmantelamiento de la banca de desarrollo en el país. La apertura comercial, junto con el flujo de importaciones que ha generado, y la reorientación de la economía hacia las exportaciones ha debilitado en forma considerable a estas empresas,* dado que sólo el 1% de las empresas mexicanas participa

en el comercio internacional y 700 compañías controlan el 75% de todas las exportaciones. Las condiciones de trabajo en las empresas pequeñas son en particular precarias, y sus posibilidades para modernizarse y llegar a ser exitosas en el sector exportador son prácticamente inexistentes. Los/as participantes del Foro Nacional señalaron también *la pérdida masiva de empleos causada por la privatización de empresas estatales*.

El sector rural mexicano ha sentido los efectos de las políticas de ajuste estructural a través del Artículo 27 de la Constitución Nacional, el cual *ahora permite la venta de ejidos (tierras colectivas)*. Este cambio ha incentivado la rentabilidad de la agricultura, especialmente para la exportación, dejando a un lado el mercado interno, las formas de organización comunitaria y la búsqueda de la seguridad alimentaria. Esta situación ha generado una nueva dinámica en cuanto a la renta y la potencial venta de tierras y el desplazamiento de pequeños agricultores. Debido a las nuevas dotaciones tecnológicas y a la sustitución de cultivos, *una proporción creciente de los campesinos se ven económicamente obligados a emigrar*, sea: (i) como jornaleros agrícolas, sujetos a condiciones de monopsonio por las empresas exportadoras; (ii) a los polos urbano-industriales del país donde sus conocimientos y cultura no se corresponden con la demanda de trabajo; o (iii) a los Estados Unidos como trabajadores/as indocumentados bajo condiciones de empleo muy precarias después de arriesgar sus vidas para cruzar la frontera. La mujer campesina vive este proceso de migración a las ciudades, convirtiéndose en empleada doméstica. En resumen, después de haber sido dueños de sus tierras, *los campesinos pasan a ser jornaleros o obreros en las maquiladoras*,³ con el consiguiente deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo.

En 1991, el Programa de Reforma Económica, financiado por el Banco Mundial, fue ejecutado en **Zimbabue** con las políticas típicas del ajuste, incluidas la privatización y la apertura comercial. Al igual que en los países latinoamericanos, *la apertura ocasionó cierres masivos de empresas*. El estudio de SAPRI obtuvo y analizó las perspectivas de la población de Zimbabue sobre estos cambios mediante una serie de consultas y encontró que *cuando las empresas cerraron sus puertas, el sector formal se encogió y el sector informal se expandió, generándose menos oportunidades para conseguir empleo e incrementándose los niveles de pobreza*, mientras que emergió el fenómeno en el cual algunas personas tenían múltiples empleos. Una sobreoferta de trabajadores/as sobre-calificados también se observó. Resulta paradójica que pese a la mayor vulnerabilidad y cierre de las micro, pequeñas y medianas empresas ante la reestructuración económica, hayan sido éstas las que mayor crecimiento hayan

³ *Maquiladoras* son plantas de ensamblaje en las cuales la mayoría de los insumos son importados (en México, cerca del 98.5%). Gozan de un ambiente arancelario especialmente favorable, y la producción está orientada hacia la exportación. Se forman enclaves para aprovechar “las ventajas comparativas” ofrecidas por los países anfitriones: bajos salarios; incentivos fiscales; controles débiles sobre la contaminación ambiental (definidos tácitamente o implícitamente); posibles donaciones de energía; y ubicación conveniente para que puedan estar cerca de los consumidores en los grandes mercados internacionales.

tenido, dado el poco capital que requieren para operar y la facilidad con que pueden ubicarse en el sector informal. Este fenómeno también indica la enorme natalidad y mortalidad de este tipo de empresas, que al tiempo de ser las más expuestas a las crisis, también son un refugio frente a éstas.

Asimismo, el empleo en Zimbabue se vio afectado por las medidas que buscaban corregir los problemas financieros del sector público. Con el fin de eliminar el déficit fiscal que existía, ***el 25% de los/as trabajadores públicos fueron despedidos***. Mientras que la situación previa al ajuste estructural fue de alguna manera insostenible, dada la acumulación en el déficit fiscal y la baja creación de empleos dentro de una estructura con altos niveles de regulación, ***el programa de ajuste no logró encarar el desafío de modificar la política económica a fin de generar un equilibrio fiscal y crear empleo***.

De igual manera, ha habido una ***“maquiladorización” de la industria***, sobre todo en **México y El Salvador**, mientras que un proceso similar se ha llevado a cabo en **Zimbabue** desde 1996. Las empresas en este sector se convierten en enclaves y crean empleo sólo para la fabricación del producto final, dado que ***no generan eslabonamientos productivos ni hacia delante ni hacia atrás*** al interior de la economía del país. ***Ellas además pueden destruir empresas y empleos existentes de los proveedores de insumos para las empresas que son desplazadas***, mientras que desestimulan la inversión a nivel nacional. Un ejemplo de esto es El Salvador, donde el ajuste ha ocasionado la paralización de la producción, sobre todo con respecto a la elaboración de manufacturas para el mercado interno. De esta forma, el empleo bruto generado por las maquiladoras puede convertirse en un saldo negativo en la generación neta de empleo e incrementar el subempleo y la informalidad.

Este tipo de industrialización está ligado también a la depresión salarial y, en el marco de un mercado laboral flexibilizado, a un alto grado de vulnerabilidad de las mujeres, que conforman la mayor parte de trabajadores, a despidos arbitrarios, acoso y malas condiciones de trabajo. Los/as participantes en los foros nacionales en estos tres países se refirieron a esta explotación. Debido a la eliminación de varias regulaciones laborales y con ello, a la desaparición de un sistema funcional de quejas, las mujeres en Zimbabue, según fue señalado en el Foro Nacional, que son acosadas sexualmente en el trabajo tienen menos probabilidades de denunciar esta clase de incidentes por miedo de ser despedidas. En el Foro Nacional Mexicano y en otros talleres consultivos en México, los/as asistentes hablaron sobre cómo la laxitud de las regulaciones en la contratación y los despidos ha permitido, por ejemplo, que las empresas exijan pruebas de gravidez para ser contratadas y se les niegan a las trabajadoras la licencia de maternidad. Expresaron preocupación por ***la explotación que existe en las maquiladoras -- que son una fuente importante para la generación de empleo en México y a la vez el principal empleador de mujeres --*** lo cual se refleja en sus bajos salarios, en la carencia de prestaciones, en las malas condiciones de trabajo y en la falta de respeto a los derechos laborales básicos.

En resumen, ha habido una concentración de la producción hacia la exportación, gran parte de la cual no requiere de mano de obra intensiva o emplea mano de obra no calificada con bajos salarios. También, se ha experimentado una desintegración de los sectores industriales. A la vez, ha habido un desplazamiento del empleo, en el marco de una política de reducción del gasto público y el cierre de empresas y despidos, con una mayor concentración del empleo en el sector servicios y en el sector informal.

3.1.3 El Desempleo y Pobreza

Se observa una creciente terciarización en todos los países estudiados -- un movimiento progresivo hacia el sector de servicios acompañado por una caída abrupta del nivel de empleo del sector agrícola tanto para hombres como para mujeres, y una incapacidad del sector industrial par absorber estos/as trabajadores. Sólo en El Salvador ha habido un incremento del empleo en el sector industrial, el cual ha sido mínimo (la mayoría en el sector maquilador) comparado con la pérdida de empleos en el sector agropecuario. Asimismo, no sólo ha habido un aumento del empleo femenino entre el total de trabajadores empleados, sino también del trabajo infantil y de los ancianos. Aun cuando, todos se desarrollan en una situación de deterioro de las condiciones de trabajo y de los niveles del ingreso.

En este capítulo no se trata específicamente los niveles de desempleo debido a que el criterio que opera para la definición del desempleo es en forma significativa diferente en cada país. Mientras que el desempleo abierto se ubicó en cerca del 2.3% en **México** en el 2000, en **El Salvador** fue 7.3%, 14.4% en el **Ecuador** en 1999, y 22.3% en **Zimbabue** en 1993. Esto no significa que **México** estuviera cerca del pleno empleo, ya que únicamente las personas que están buscando activamente empleo a tiempo completo son contadas, dejando por fuera a los/as trabajadores que fueron despedidos y que se incorporaron inmediatamente al sector informal, o los/as que optaron por empleos inestables, o los/as que no están buscando empleo en forma activa.

En **Zimbabue**, las encuestas sobre fuerza de trabajo no se realizan en forma regular, y cuando se realizan, las metodologías y la variedad de la información recolectadas son tan diferentes que es un reto poder hacer análisis comparativos. El Congreso de Sindicatos de Zimbabue calculó el desempleo entre 35% y 50% en 1997. La Oficina Central de Estadísticas del gobierno reconoce que sus cálculos son bajos, no están incluidas las personas que se sienten desanimadas y que no han buscado empleo en forma activa ni a aquellos/as que han trabajado al menos una hora durante la semana anterior. Por otra parte, se encontró que el desempleo en el **Ecuador** fue mucho más alto en el 20% de la población más pobre que para el 20% de la población más rica, ubicándose en el 24% y en menos del 5%, respectivamente, en 1999. Al mismo tiempo, el subempleo fue calculado en 50%.

Cuadro No. 2

**Proporción (%) de Hombres y Mujeres en la Agricultura, 1980 y 1990/1997
(información más reciente)**

	Agricultura		Industria		Servicios	
	1980	1990/1997	1980	1990/1997	1980	1990/1997
<i>Hombres</i>						
Ecuador	44	39	22	20	34	41
El Salvador	56	50	20	22	24	29
México	43	35	30	25	28	40
Zimbabue	63	58	19	13	18	29
<i>Mujeres</i>						
Ecuador	22	16	16	16	63	68
El Salvador	9	7	18	19	73	74
México	19	12	28	20	53	69
Zimbabue	85	81	4	2	12	17

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1999

Al final de la década de los 90 en el **Ecuador**, *cerca de dos terceras partes de los/as trabajadores se encontraban en el desempleo o subempleo* y el 66% de la población estaba viviendo con menos de dos dólares diarios. *Aquellas personas que están empleadas trabajan más horas, pero no se han creados nuevos puestos de trabajo.* Ante esta situación el sector informal creció cerca de 5% entre 1998 y el 2000. Por el contrario, las mil empresas más grandes del país (en términos de actividad económica) ocupaban en 1998 menos trabajadores que seis años atrás (147,147 comparado con 150,000), pero dados *los procesos de monopolización como resultado del impacto de la apertura sobre la competencia*, estas empresas han jugado un papel económico creciente. *En consecuencia, se tiene un sector moderno más poderoso pero menos generador de empleo, lo que repercute en procesos de exclusión cada vez mayores.*

El estudio ecuatoriano y los/as participantes en el Foro Nacional hicieron hincapié en *el distanciamiento creciente entre el sector moderno-exportador y el tradicional, ligado al mercado interno, que se ha presentado como resultado de las privatizaciones, la apertura comercial y la flexibilización financiera.* El impacto sobre las comunidades marginadas consultadas en el estudio ha sido significativo. A través de una serie de consultas y estudios de caso, el estudio de SAPRI encontró que en el caso de las poblaciones marginales de las ciudades (Bastión Popular e Itchimbia), *la precarización de las actividades laborales de los/as*

habitantes se ha incrementado sensiblemente. En muchos casos los pobladores pasaron de ser empleados con estabilidad laboral a la subocupación o el desempleo. *Esto ha desembocado en la modificación de las estrategias de supervivencia familiares,* con un incremento significativo del número de miembros del hogar (niños específicamente) a las actividades económicas. *Mientras el porcentaje de mujeres empleadas a nivel nacional con respecto a los hombres creció de 38% a finales de los años 80 a 48.6% en 1992 y 50.1% en 1999, el desempleo abierto de las mujeres aumentó de 9% a 13.2% y a 19.6% durante el mismo periodo.* Los grupos de mujeres consultados como parte de la investigación de SAPRI afirmaron que este incremento de las mujeres en la fuerza laboral no indica que la igualdad de género haya mejorado, sino que *existe una tendencia de los/as empleadores a contratar mujeres para los empleos de baja remuneración que carecen de prestaciones y de seguridad de empleo.*

También en **El Salvador**, *se detectó una alta relación entre el deterioro ocupacional y el incremento de la pobreza.* En 1998, *el desempleo abierto* llegó al 7.3%, *el subempleo urbano* fue 17.4% y *el empleo en el sector informal* alcanzó 26%. Para el conjunto del país, *dos terceras partes de la población económicamente activa ganó menos de un salario mínimo*, y la mitad de aquellos/as que estuvieron empleados trabajaron 45 o más horas a la semana. *Estas cifras sobre el empleo informal y precario explican cómo los altos niveles de pobreza pueden coexistir con los relativamente bajos niveles de desempleo oficial.* Se estimó que cerca del 19% de la población estaba viviendo en condiciones de extrema pobreza y el 25.7% en relativa pobreza, lo cual significa que el 44.6% de la población salvadoreña vivía en condiciones de pobreza.

El impacto social se ha profundizado por el trato diferencial hacia las mujeres. El 83% del conjunto de trabajadores de las maquiladoras en El Salvador son mujeres, de las cuales el 42% reciben menos de un salario mínimo, el 67% no reciben indemnización por despido, el 53% experimentan malos tratos y sólo 3% de las mujeres embarazadas recibieron licencia de maternidad pagada. El tejido social se ha deteriorado a través de un proceso de exclusión, y se ve que *la combinación de la inestabilidad laboral, alimentada por las políticas, la marginalización y la pobreza es un factor determinante en el aumento de la migración hacia el exterior.* Los/as participantes en el Foro Nacional señalaron que *las estructuras familiares han sufrido* como consecuencia tanto de esta inestabilidad como de los bajos salarios y de las largas jornadas de trabajo. Asimismo, han salido perjudicados el acceso a servicios de salud, la nutrición y la posibilidad de conseguir una vivienda asequible y adecuada. Señalaron, además, que *más y más niños/as están entrando a la fuerza laboral con el fin de complementar los ya deteriorados ingresos familiares.* Estos/as niños son a menudo forzados a dejar de estudiar y a aceptar trabajos que pagan salarios de “aprendices”, que están por debajo del salario mínimo, pese a que sus obligaciones son similares a aquellas que tienen los/as empleados adultos.

La población de **México** ha sido afectada de manera similar, principalmente los grupos más vulnerables, con consecuencias parecidas en términos de la inestabilidad laboral, pobreza y emigración. Asimismo, *la ola de privatización de las empresas del estado y de los servicios públicos* que comenzó en los años 80 (únicamente en 1992, más de 1,000 empresas de propiedad estatal en los sectores industrial, financiero y de comunicaciones fueron vendidas, fusionadas o transferidas) *generó despidos masivos de más de 500,000 empleados estatales*. Estos despidos no estuvieron acompañados por programas para crear nuevas fuentes de empleo en las empresas recién privatizadas, ni a los empleados/as despedidos les dieron incentivos o les proporcionaron ayuda.

Aunque el desempleo en México fue oficialmente de 2.3% en el 2000, el empleo para unos nueve millones de integrantes de la población económicamente activa fue precario, y *50% de aquellos/as capaces de trabajar estuvieron ganándose la vida en el mercado informal*. El 40% de los mexicanos/as tienen que sobrevivir con menos de dos dólares diarios, y en las regiones más pobres la inestabilidad laboral ha empeorado las condiciones sociales. Los/as participantes en el Foro y los talleres se refirieron a la creciente dificultad que tienen los/as jefes de hogar para mantener un empleo seguro debido a las medidas de flexibilización en el mercado laboral, y afirmaron que aquellas personas que lo logran generalmente se dan cuenta que *sus ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de sus familias*. *Muchos de ellos/as se ven obligados a buscar un segundo empleo, el cual es difícil de encontrar debido al problema del desempleo, o vuelven a situaciones de subempleo o de empleo en el sector informal*. Estas supuestas soluciones *implican una expansión significativa de la jornada laboral, como también una mayor inestabilidad laboral e inseguridad en los ingresos*.

Entre otras opciones que son buscadas, sobre todo por parte de las familias de bajos ingresos, para salir de esta situación son la incorporación de otros miembros de la familia, a menudo niños/as, al mercado laboral y la emigración hacia centros urbanos o a los Estados Unidos. Estos mecanismos de supervivencia, dijeron los/as participantes del Foro Mexicano, generan cambios en la estructura social y familiar que a su turno, producen más privación entre grandes sectores de la población, a menudo son las mujeres y los/as niños quienes llevan el peso de la carga. *En forma frecuente, las familias no pueden mantener a sus hijos/as en la escuela*, debido a los costos directos de los materiales escolares y al costo de oportunidad de la educación. *Cada vez más, se recurren a los/as niños para generar ingresos adicionales* o, sobre todo en el caso de las niñas, para asumir la responsabilidad de las tareas del hogar, las cuales sus madres ya no tienen tiempo de hacer, incluido el cuidado de sus hermanos/as menores. Los/as asistentes al Foro explicaron que debido a *las largas jornadas laborales de ambos padres de familia*, a menudo dejan a sus hijos/as sin la dirección apropiada. Cuando esta situación se combina con las tensiones en el interior del hogar debido a las responsabilidades extras y al reducido poder adquisitivo que disponen para cubrir sus necesidades básicas, *alimentan los problemas sociales como la violencia intrafamiliar y la delincuencia juvenil*. El estudio de CASA encontró un *incremento de la desnutrición infantil y de la tasa de mortalidad*

infantil en los estados del Sur (Oaxaca, Guerrero, y Chiapas), mientras que el *trabajo infantil aumenta*. A partir de los 12 años o del inicio de la secundaria, aumenta considerablemente la tasa de deserción de los niños y más pronunciadamente la de las niñas, mientras que al mismo tiempo, de los 3.6 millones de jornaleros/as agrícolas en el país, 1.2 millones tienen menos de 18 años de edad.

En forma similar, en **Zimbabue**, *después de una década de ajuste, la creación de empleo se estancó antes de que la actual crisis política se generara*. La tasa promedio de crecimiento anual cayó de 2.9% entre 1991 y 1995 a únicamente 0.3% de 1996 a 1999. Hacia finales de los años 90, el 68% de la población sobrevivió con menos de dos dólares diarios, dado que aun aquellos/as trabajadores que encontraron empleos de tiempo completo ya no tenían asegurado un sueldo para poder sobrevivir, dijeron los/as participantes del Foro Nacional de Apertura. Por tanto, afirmaron que *el colapso de los salarios ha significado que muchos/as trabajadores vivan muy por debajo de la línea de pobreza*.

3.2 Las Reformas al Mercado Laboral y la Flexibilización

Bajo los programas de ajuste, la política del mercado laboral ha sido amoldada a un modelo de libre mercado. En algunos países, como el **Ecuador** y **Zimbabue**, esta transformación se ha traducido normativamente en *nuevas formas de relación legal entre los/as empresarios y los/as trabajadores*. En otros países, como **El Salvador** y **México**, *las prácticas reales se han estado transformando antes de que la normatividad lo haga*.

Los cambios en las políticas económicas han acompañado a la revolución tecnológica que se ha vivido desde los años 80, así como a las transformaciones en las formas de organización del trabajo y en las relaciones industriales. Es decir, las políticas de ajuste han facilitado los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo, lo que a su vez ha generado incompatibilidades entre éstas políticas y las legislaciones laborales preexistentes. Los códigos de trabajo procedían de los tiempos en que predominaba el discurso del “Estado de bienestar” y, aunque en América Latina éste tipo de Estado fue frecuentemente corporativo, recuperaba diversos elementos que predominaban en las relaciones laborales de los países industrializados: el principio taylorista de especialización de tareas, tiempos, espacios y movimientos; las series de producción homogéneas; y la ampliación de la capacidad de consumo social. Sin embargo, a partir del ajuste, la revolución tecnológica y los cambios en las relaciones industriales, ese tipo de legislaciones se ha vuelto obsoleto para los nuevos juegos de poder.

Los *cambios en la legislación y en la práctica laboral* han sido justificados con el supuesto de que en un ambiente de libre mercado habrá más inversión y empleo con: (i) menos regulaciones sobre estabilidad laboral (contratos a término fijo o temporales) y prácticas de despidos; (ii) mayor flexibilidad en las condiciones laborales (contrato por hora, la polifuncionalidad laboral); (iii) menores costos laborales (pagos a seguridad social, aguinaldos, vacaciones, salarios

mínimos, indemnizaciones); y (iv) menor capacidad de organización colectiva de los trabajadores. Mientras estas condiciones podrían producir competitividad a corto plazo para los países que llevan a cabo programas de ajuste, debido a los bajos costos que éstos pueden ofrecer para atraer inversiones, ***los/as trabajadores experimentan un deterioro de las condiciones de empleo y de vida y una pérdida de la capacidad colectiva para defender sus derechos.*** Esto a la vez lleva a que los/as trabajadores tienen menos interés en el futuro de las empresas. ***El resultado es una mayor pobreza y problemas sociales,*** los cuales pueden conducir a la inestabilidad social y limitar la atracción de inversionistas. Asimismo, ***estas prácticas también han impedido la generación de una competencia por calidad*** tendiente a la estabilidad laboral y elevación directa del nivel de vida de los/as trabajadores.

Para reforzar el programa económico basado en la racionalidad del mercado en el **Ecuador**, comenzando en 1991 ***se reformó el código de trabajo para acelerar el proceso de flexibilización laboral*** y se retiraron las regulaciones estatales en materia empleador-empleado. ***Entre los elementos introducidos, los cuales debilitaron aún más a los sindicatos, fueron la utilización de contratos eventuales, ocasionales, por temporada y por hora, como también la subcontratación*** a través de terceros con el fin que el/la empleado no tenga ninguna relación laboral con la empresa para la cual presta servicios. Estos esquemas de contratación evitan que la empresa tenga que agregar personal a la nómina permanente de ésta, de este modo la liberan del pago de prestaciones o de tener que cumplir con las regulaciones que cobijan normalmente al personal de tiempo completo. El estudio de SAPRI en el Ecuador muestra que el 72% de las empresas grandes y medianas y el 16% de las pequeñas han recurrido al trabajo ocasional, en tanto que el 38% han despedido personal permanente en respuesta a las condiciones económicas durante la última mitad de los años 90. Además, se introdujeron los contratos a plazo fijo, renovables de acuerdo a la decisión patronal, de modo que se tendía a reemplazar el uso de los contratos a término indefinido. Al mismo tiempo, ***la reforma laboral incrementó las restricciones al derecho de huelga, y a la organización y negociación colectiva de los/as trabajadores.*** Ya no es obligatorio para el empleador de celebrar el contrato colectivo con los/as trabajadores, se ha limitado a una única organización sindical en el sector público, y se ha duplicado el número de trabajadores/as que se necesitan para constituir un sindicato.

En **El Salvador**, ***se modificó la legislación en el sentido de anular las cláusulas de discriminación positiva a las mujeres,*** como son las condiciones especiales a favor de mujeres embarazadas. Bajo el principio de “igualdad” y sobre la base del convenio 111 del Código de Trabajo, se retiraron las protecciones a las mujeres y a los/as futuros salvadoreños (los/as infantes que van a nacer). Se eliminaron todos aquellos reglamentos que hacían distinción por sexo en la contratación de un/a trabajador, incluso las normas que buscaban proteger a la mujer en cuanto a su contratación en trabajos peligrosos e insalubres. Durante el segundo Foro Nacional de El Salvador fue notorio el proceso de degradación laboral contra las mujeres, relevándose factores (también existentes en México) como las exigencias de pruebas de gravidez para ser contratadas en las maquiladoras y la firma de contratos ilegales donde las trabajadoras aceptan ser despedidas en caso de quedar embarazadas.

En el marco del programa de ajuste en El Salvador, la debilidad de las leyes laborales del país con respecto a todos los/as trabajadores ha sido aprovechada por los/as empleadores. Los efectos han sido un incremento en la ausencia de contratos de trabajo, una mayor inestabilidad laboral, pagos inferiores al salario mínimo, jornadas laborales superiores a las 40 horas semanales, la informalización del trabajo femenino, más mujeres que soportan dobles o triples jornadas (como madre, esposa y obrera), reducción en el acceso a seguridad social, y la falta de respeto al derecho a organizarse y de protección a los derechos sindicales. ***Ha habido un impacto negativo no sólo sobre los derechos de los/as trabajadores, sino también sobre la capacidad sindical para hacerlos valer.***

Los/as asistentes al Foro Nacional de Apertura en San Salvador trataron este preocupante tema. ***Señalaron el creciente uso de empleados/as eventuales y temporales, las jornadas laborales más largas sin el pago de horas extras, el reemplazo de empleados/as sindicalizados por trabajadores/as no sindicalizados, la explotación de las mujeres como trabajadoras en las maquiladoras y en el empleo doméstico, y un incremento de la dependencia del sector rural en el uso de jornaleros eventuales.***

Hasta el momento no se han efectuado modificaciones legales significativas en cuestiones laborales en **México**, dado que la estructura de sindicatos corporativos era funcional a la lógica gubernamental y al partido de estado, gobernante desde 1929 hasta diciembre del 2000, aun para la propia liberalización económica que fue promovida desde 1982. Esto ha permitido ***constantes violaciones de los derechos establecidos, en especial los derechos de las mujeres***, como fue documentado en el estudio mexicano. La Organización Internacional del Trabajo señala que México figura entre los principales países miembros con más acusaciones por violación al derecho de libre asociación sindical, discriminación del trabajo femenino e incumplimiento en el pago de prestaciones sociales y económicas.

Los/as participantes en el Foro Nacional y en los talleres en México expresaron una gran amargura por el impacto de las reformas al mercado laboral que se han llevado a cabo. Las medidas que pretendían crear flexibilidad en el mercado laboral han transformado las relaciones patrón-trabajador/a, dándole al primero mayor poder discrecional en la definición de condiciones de empleo. Esto ha significado ***un mayor uso de contratos eventuales y temporales, así como la ausencia de prestaciones***. Como consecuencia, de acuerdo con los/as participantes, se ha incrementado la inestabilidad laboral. ***La flexibilización también ha implicado una laxitud en la regulación y supervisión del mercado laboral, así como en los mecanismos de aplicación del Código de Trabajo. Esto ha conducido a la falta de conceder personería jurídica a los sindicatos, de respetar los contratos colectivos, y de hacer cumplir los derechos laborales, generándose un deterioro serio en las condiciones de trabajo.*** Se relataron experiencias sobre las negativas en el consentimiento de licencias de maternidad o licencias por enfermedad, la frustración en el pago del salario mínimo o de horas extras, y los requisitos para emplear a mujeres, ya que no pueden quedar embarazadas, y si lo llegan a estar, son despedidas.

Los/as participantes del Foro en **Zimbabue** señalaron que el gobierno, después de firmar el primer acuerdo de estabilización con el FMI en 1983, tres años después de su independencia, abandonó el relativamente alto salario mínimo que había establecido, junto con las leyes que respaldaban los contratos colectivos. Ya para finales de la década y con la adopción de un programa de ajuste, el gobierno había llegado a considerar el mercado laboral como cualquier otro mercado que necesitaba desregularizarse. La flexibilización de los salarios fue introducida, se eliminaron algunas restricciones sobre los despidos, y se promovió la competencia en el área de la organización laboral. Desde 1991, Zimbabue inició la reestructuración de un marco legal altamente protector hasta entonces, establecido en 1985. El Acta de Relaciones Laborales fue reformada para que los salarios los determinara el mercado y se reflejaran en los contratos individuales, y para que se facilitara la posibilidad de despido de un/a trabajador por parte del empleador. Igualmente fueron retirándose los instrumentos que requerían un aviso de despido del trabajador por parte de la empresa a la autoridad, los mecanismos de conciliación y arbitraje entre trabajadores y empresa, y el reconocimiento de los contratos colectivos de trabajo.

3.3 Los Salarios y las Condiciones de Empleo

3.3.1 El Impacto sobre los salarios

Desde el establecimiento de las políticas de estabilización y ajuste, la reducción de los salarios y los costos salariales ha constituido una estrategia básica de contención de inflación y de los costos de producción. Además, ha servido como un mecanismo de promoción de la competitividad de los países, mediante bajos salarios, ante el resto del mundo.

Ya a mediados de los años 80, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló que la notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral como consecuencia de la reducción de los salarios reales. Aunque las correcciones a los déficit externos han sido efímeras en la mayoría de países y las crisis financieras han abundado, siendo México y el Ecuador buenos ejemplos de ello, ***los procesos de deterioro salarial no se han revertido bajo los regímenes de ajuste en los países estudiados.***

El salario mínimo en México ha perdido 69% de su poder adquisitivo desde el inicio del programa de ajuste en 1982, y el número de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza (sin poder adquirir la canasta mínima alimentaria) aumentó de 6 millones a 30 millones de 1994 al 2000. El salario se contuvo para mantener la competencia y reducir la demanda. Mientras tanto, en el sindicalismo corporativo (oficial) se han defendido los proyectos empresariales y gubernamentales en donde se genera la contención de salarios y el cambio de lógica de los contratos colectivos a contratos individuales, por lo tanto los sindicatos siguen sin fuerza real. De acuerdo con el líder del Consejo Coordinador Empresarial de México y asesor presidencial en el período 1988-1994: “El día en que en nuestro país se paguen

salarios superiores a los de la competencia, la industria nacional saldrá del mercado y se cancelará la posibilidad de generar empleo.”

Cuadro No. 3

Ecuador: Salario Promedio Mensual (en 1998 en US\$) en Áreas Urbanas por Sector Económico y Género

	1987			1997		
	Promedio Nacional	Sector Informal	Sector Formal	Promedio Nacional	Sector Informal	Sector Formal
Total	242	191	293	199	136	279
Hombres	282	218	315	231	165	301
Mujeres	175	149	243	147	92	238

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual No. 1776*, Abril 1999

INEM, *Encuesta Permanente de Hogares*, 1987

INEC, *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Sector Urbano*, Noviembre 1997

En el **Ecuador**, el ingreso real promedio de aquellas personas empleadas en las áreas urbanas cayó por 18% entre 1987 y 1997, de US\$242 a US\$199. La reducción fue mucho más dramática para aquellos/as que estaban empleados en el sector informal. En el Foro Nacional de Apertura se señaló que *el ajuste se llevó más de la mitad de los ingresos de los/as trabajadores durante el transcurso de los años 80 y 90, e incrementó el desempleo y el subempleo en forma sustancial. La mayor inestabilidad laboral y el deterioro de los salarios que resultaron del ajuste, y de las medidas de flexibilización en particular, también han sido facilitados por la dolarización y la inflación.* Cuando la moneda nacional -- el sucre -- fue eliminada, el salario mínimo, en estricto sentido, cayó a cerca de seis dólares mensuales y los salarios netos no excedieron los US\$75, cuando todas las prestaciones no gravables fueron incluidas. Esto representó, en términos reales, *una pérdida del 19% en el poder adquisitivo tan solo entre 1998 y el 2000.* Los/as participantes del Foro hicieron hincapié que durante las dos décadas de ajuste estructural, la pobreza y la inequidad se han incrementado en forma sustancial en el Ecuador.

Asimismo, los/as participantes del Foro Nacional en **Zimbabue** afirmaron que la flexibilización había disminuido los salarios reales a tal punto que *el tener un empleo a tiempo completo ya no garantiza recibir un salario suficiente para poder vivir.* Este colapso en los salarios ha significado que muchos/as trabajadores vivan por debajo de la línea de pobreza. *El deterioro de los salarios ha sido más extremo entre los/as trabajadores con mano de obra menos calificada.* La relación comparativa entre los salarios de los/as trabajadores con mano de obra no calificada en Europa y en Zimbabue es de 25 a 1, por ejemplo, mientras que ésta es de 4 a 1 para los/as trabajadores con mano de obra calificada. Los/as asistentes al Foro señalaron que Zimbabue está experimentando un crecimiento de la desigualdad social, recayendo en gran parte la carga del ajuste sobre los/as trabajadores y campesinos/as.

3.3.2 *El deterioro de las condiciones de empleo y la seguridad y protección en el empleo*

En el **Ecuador**, *la violación a los derechos de libre asociación sindical y la discriminación del trabajo femenino fueron señaladas en las consultas como impactos de las políticas de ajuste* y las relaciones preferenciales hacia el patrón de parte del gobierno y del sindicalismo oficial. Sólo el 2% de los/as trabajadores cuentan con protección social y contrato colectivo. En los talleres participativos, los/as trabajadores hablaron sobre el miedo que tienen de perder sus empleos puesto que las reformas laborales han precarizado la situación al interior de sus respectivas empresas, al tiempo que la gran masa de desempleados/as existentes en el mercado los hacía plenamente “intercambiables”. *Aparte de las limitaciones nacidas directamente de la reforma laboral con relación a la organización laboral y al derecho de huelga, es la precarización del empleo (en cuanto a estabilidad y seguridad se refiere) lo que había desencadenado ese “miedo permanente a perder el empleo” y la consecuente disposición de los/as trabajadores a renunciar a los distintos derechos laborales y aceptar las condiciones que se presentaran mientras que se abstuvieran de unirse a los sindicatos.* Según el sector de actividad (público, privado o doméstico), entre 45 y 66% de los/as trabajadores en el Ecuador están dispuestos a perder derechos laborales a cambio de mantener el empleo. Asimismo, se presenta un proceso de polarización de las jornadas laborales semanales en la fuerza laboral, *incrementándose las horas trabajadas por quienes forman parte de los déciles de ingreso más bajos y reduciéndose las de los mayores ingresos.* Los/as asistentes al Foro Nacional de Apertura señalaron que el menor respeto a los derechos de los/as trabajadores, los/as ha dejado cada vez más desprotegidos y expuestos a los abusos que pueden cometer los/as empleadores. Hicieron referencia también a la caída precipitosa de los salarios reales y al consiguiente y explosivo incremento de la pobreza que se han generado.

Los deterioros en las condiciones laborales y la desmovilización sindical como consecuencia de las reformas al mercado laboral se constataron también en **Zimbabue**, donde pese a los deterioros salariales, el número de huelgas disminuyó radicalmente desde 1997 (de 230 en ese año a 130 en el 2000). La flexibilización se ha incrementado también en **México** a través de mecanismos tales como la subcontratación (originalmente ilegal) por parte de grandes empresas y el desarrollo industrial basado en las empresas maquiladoras, por lo que el empleo se ha vuelto más precario para una gran cantidad de trabajadores/as. **El Salvador** ha seguido el mismo modelo del Ecuador y México: disminución de los contratos colectivos, prácticas de flexibilización (más allá de las definiciones legales) y la gradual apertura de la economía para que el mercado fije el salario como si fuera un precio más.

IV. Conclusiones

El ajuste estructural ha impactado los/as trabajadores en los países estudiados en dos planos. Por una parte, existe un impacto general de las políticas de ajuste -- incluidas las políticas de estabilización y la reducción del gasto público, la privatización, la desregulación y la apertura comercial -- sobre el empleo. Por otra parte, las reformas específicas al mercado laboral han

incidido directamente en los salarios, la seguridad y la protección en el empleo, las condiciones de trabajo y la organización sindical, mediante la flexibilización del mercado laboral. Esas reformas sectoriales muchas veces han concretado la actitud de los gobiernos de permitir las prácticas violatorias de los derechos laborales. Asimismo, y contrario a lo que sus proponentes han dicho, ellas no han mostrado tener un impacto neto positivo sobre la generación total de empleo. Aunque no es idéntica la medida en que los países estudiados han aplicado estas políticas y en que se han visto afectados por ellas, en todos los casos la tendencia ha sido más hacia la agudización que hacia la corrección de los desequilibrios existentes con anterioridad a los programas de ajuste.

En resumen, las evaluaciones por país han revelado lo siguiente:

- ***Los niveles de empleo han empeorado.*** Nuevos empleos no han sido creados para llevar el mismo ritmo que la población que busca empleo por primera vez, y ha habido una pérdida importante de empleos en los sectores económicos de los cuales dependen los grupos de bajos y medianos ingresos. ***La concentración del crecimiento en la producción orientada hacia la exportación – como en el caso de las maquiladoras o las zonas francas -- ha contribuido a los bajos niveles de la creación neta de empleos, ya que este sector tiende a tener vínculos muy débiles con la economía interna, y mantiene los salarios bajos.***
- ***Los salarios reales se han deteriorado y la distribución del ingreso es menos equitativa hoy que antes de la aplicación de las políticas de ajuste.*** Las investigaciones muestran que la participación de los salarios en el ingreso interno bruto ha decrecido, mientras que la contribución de las utilidades se ha incrementado en forma marcada durante el periodo de reforma. Hay más personas empleadas sin recibir prestaciones o seguridad de empleo, y el subempleo se ha incrementado. ***Los sectores de más bajos ingresos han tendido a experimentar el mayor aumento en los niveles de desempleo y el más grande deterioro en sus salarios.*** Una reducción del poder adquisitivo y una mayor concentración del ingreso se hace evidente en todos los países estudiados.
- ***El empleo se ha vuelto más precario.*** La flexibilización ha sido aplicada sobre una cancha de juego desnivelada en el mercado laboral. A los/as empleadores les han dado los recursos para contratar y despedir a los/as trabajadores con los costos más bajos posibles y con una mínima responsabilidad social. Los/as trabajadores, sobre todo en los sectores de uso intensivo de mano de obra y de mano de obra no calificada, se encuentran en sobreoferta, se enfrentan a bajos salarios, y tienen una posición débil en las negociaciones salariales y de contratación. No se observaron casos en los cuales se hayan tomado medidas para mejorar las condiciones de trabajo, incluir la participación de los/as trabajadores en el proceso de toma de decisiones, o vincular el poder adquisitivo de los salarios a incrementos en la productividad. Por lo tanto, los/as trabajadores se preocupan cada vez más por perder sus trabajos, y como consecuencia, se encuentran más propensos a renunciar a sus derechos laborales o dejar de incorporarse a los sindicatos.

- ***Las reformas también les han permitido a los/as empleadores una mayor flexibilidad en el establecimiento de condiciones de empleo.*** Esta mayor flexibilidad para el/la empresario se ha reflejado, por ejemplo, en el creciente uso de contratos eventuales, temporales y por hora, así como contratos que permiten la polifuncionalidad del trabajador. Al mismo tiempo, ***los derechos de los trabajadores/as se han debilitado debido a las pocas garantías que existen para proteger sus derechos a organizarse y a negociar colectivamente.*** Además, los bajos costos de la mano de obra se han logrado mediante la reducción de los salarios y las prestaciones.
- ***Las mujeres son las que más han sufrido como resultado de las reformas al mercado laboral.*** Las mujeres tienden a ser la mayoría de las personas empleadas en trabajos de mano de obra no calificada y han sido afectadas en forma desproporcionada por la inestabilidad laboral y las políticas que han flexibilizado las condiciones de empleo. En algunos casos, tales políticas han eliminado las protecciones especiales que gozan las mujeres, como la protección contra el despido por embarazo, y prestaciones como la licencia de maternidad.
- ***Ha habido un incremento tanto del trabajo infantil como del trabajo de personas de la tercera edad como respuesta a la disminución del ingreso familiar por parte de los/as jefes del hogar.*** Además, un aumento en el número de horas trabajadas por semana ha sido documentado, por ejemplo, en el Ecuador. Estas estrategias de supervivencia de las familias han tenido repercusiones negativas sobre los niveles de educación y salud, y han conducido al deterioro de la calidad de vida.
- ***La productividad y la competitividad que se buscaron a través de la flexibilización del mercado laboral y las políticas de ajuste relacionadas con éstas, por lo general no han sido alcanzadas.*** Aunque los sectores exportadores posiblemente hayan experimentado un crecimiento a través de la utilización de nueva tecnología o por el bajo costo de la mano de obra, estos incrementos de productividad han tendido a concentrarse en sectores o regiones económicas específicas. Y, los beneficios para la sociedad del crecimiento en estas áreas limitadas han sido contrarrestados por el deterioro de las condiciones laborales producto de la expansión de la economía informal, el subempleo, y el desplazamiento del uso de la mano de obra hacia sectores de baja productividad.

Para poder solucionar estos problemas, se debería seguir una estrategia de crecimiento económico que fomente la creación de empleos, brindándole apoyo a aquellos sectores productivos que se caracterizan por el uso intensivo de la mano de obra, sobre todo a la pequeña y mediana empresa, las cuales atienden el mercado nacional y alimentan la economía local. Se pueden establecer comisiones tripartitas que incluyan a los/as trabajadores, a los/as empleadores y al gobierno para concertar un marco adecuado para la regulación de las prácticas laborales y de empleo, así como las políticas salariales. Las reformas deberían proteger y mejorar los derechos laborales, incluido el derecho a sindicalizarse, y prohibir la discriminación contra las mujeres y grupos minoritarios, así como fortalecer las protecciones a la población trabajadora con respecto a la seguridad en el empleo y las condiciones de trabajo.

El Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización

I. Introducción

La privatización ha sido uno de los componentes más importantes de los programas de ajuste estructural que han sido ejecutados en países en desarrollo y en transición. Los acuerdos de los préstamos con el FMI y el Banco Mundial han a menudo incluido condiciones que requieren la privatización de la propiedad del estado, pese a la magnitud o la efectividad de la propiedad pública. Se consideró que las empresas y los servicios del estado no eran eficientes en el desarrollo de sus tareas. Por lo tanto, deberían ser privatizados para que pudieran mejorar el desempeño de sus funciones.

La privatización como una condición para obtener préstamos ha sido una de las recetas de política de las instituciones Bretton Woods desde la segunda mitad de la década de los 80. En **Hungría**, por ejemplo, un crédito de ajuste fue firmado con el Banco en 1988, con la expectativa que se aprobara legislación para transformar las empresas estatales en compañías con participación de capital extranjero. En forma similar, **Bangladesh** firmó un acuerdo con el Servicio para el Ajuste Estructural del FMI en 1987, el cual incluía una receta política para la privatización, mientras que la privatización también se convirtió en una precondition para obtener préstamos del Banco Mundial. En estos dos países junto con **El Salvador** y **Uganda** fueron analizados los resultados de las medidas de privatización en el marco de los ejercicios SAPRI.

En la mayoría de las evaluaciones que se realizaron en cada país, se llevaron a cabo encuestas con las empresas privatizadas a través de entrevistas personales y cuestionarios. Por ejemplo, en Uganda, un cuestionario estructurado fue entregado a 150 jefes/as de hogar, identificados utilizando una metodología determinada con una muestra al azar, que incluía a trabajadores/as de varias empresas en el sector público y en el privado, así como también organizaciones no gubernamentales y académicos. Además, se conformaron 20 grupos focales con trabajadores/as que habían sido despedidos como resultado del proceso de privatización en curso y con trabajadores/as que habían sido contratados por los nuevos propietarios. En Hungría, representantes de los sindicatos y de otras organizaciones de la sociedad civil analizaron las condiciones concretas de algunas empresas específicas después de ser privatizadas, realizándose 26 estudios de caso. La investigación en Bangladesh se basó en

encuestas de carácter más limitado que fueron realizadas anteriormente en el sector del yute. En El Salvador, el estudio se enfocó en uno de los sectores de servicios públicos y se basó en entrevistas y grupos focales con el fin de recopilar información de fuentes primarias.

II. Las Razones de la Privatización

En los años 50 y 60, los gobiernos de todas partes del mundo jugaron un papel muy importante en la conducción y en el control de sus economías. Esto implicó el establecimiento y la administración de grandes empresas -- en particular, en las áreas de suministro de energía, transporte, comunicaciones, industrias metalúrgicas, y así sucesivamente. Los factores más importantes en la génesis y el desarrollo de las empresas de propiedad del estado incluían:

- la necesidad de mantener el control sobre los sectores estratégicos y garantizar el suministro de servicios esenciales;
- la incapacidad del sector privado de realizar algunas inversiones de gran magnitud que eran esenciales para la economía; y
- la necesidad de promover y estimular el desarrollo de un empresariado nacional para fortalecer el crecimiento nacional y la diversificación de la economía.

Durante este periodo fue natural que los gobiernos y los organismos estatales tuvieron un papel destacado en el fomento del crecimiento económico, como en asumir la responsabilidad social de mitigar las desigualdades sociales. En el caso de los países en transición como Hungría, el sector público se desarrolló y creció como consecuencia del proceso de nacionalización, que procedió con el comienzo de la era socialista después de la Segunda Guerra Mundial, y de las inversiones que realizaron los estados socialistas.

Cuando la crisis de precios del petróleo generó problemas económicos, como altas tasas de inflación y el estancamiento de la economía, que no fueron solucionados con las políticas Keynesianas convencionales, el paradigma neoliberal -- apoyado previamente por un grupo limitado de economistas y políticos -- se volvió cada vez más el arquetipo dominante. Fueron publicados numerosos estudios en donde se criticaba el rol del estado en la economía, en algunos de los cuales se señalaba la inherente inviabilidad de las empresas industriales estatales bajo la premisa que la propiedad del estado inhibía el funcionamiento eficiente de cualquiera de tales empresas. En un comienzo, el énfasis fue puesto en la distorsión de los precios y las cantidades que se deriva de la acción del estado, pero posteriormente las críticas se centraron en las supuestas “ineficiencias” en la asignación pública de los recursos comparada con la “constante eficiencia de la asignación privada de los recursos”. La privatización fue considerada como la respuesta para mejorar el desempeño tanto microeconómico (a nivel de empresa) como macroeconómico. Dadas las deficiencias de las empresas públicas y las dificultades que generaban sobre la economía, además del deseo por incrementar el acceso de intereses privados a los activos, la privatización de las empresas fue vista por las instituciones financieras internacionales como la opción ideal para muchos gobiernos.

La meta principal enunciada en todos los esfuerzos de privatización fue el fomento del sector privado como un motor para el crecimiento y el incremento de la eficiencia y de la productividad en la economía. En general, se sostuvo que las políticas de privatización podrían mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, fomentar la competencia, incrementar el rol del sector privado, obtener altas tasa de ahorro e inversión interna, y por último, pero no menos importante, atraer y generar oportunidades para los inversionistas extranjeros. Además, se dijo que la privatización podría reducir el tamaño del estado, disminuir el déficit fiscal, proveer mejores servicios y proporcionarle al estado recursos inmediatos que podrían ser utilizados para reducir la deuda de corto plazo e invertir en infraestructura social o reducir otros gastos sociales.

Los objetivos del proceso de privatización pueden ser clasificados en tres grupos principales:

- **Objetivos económicos:**
 - (i) mejorar la eficiencia general de la economía;
 - (ii) mejorar la eficiencia, la productividad y el rendimiento de las empresas;
 - (iii) mejorar la calidad de los productos y servicios; y
 - (iv) atraer la inversión externa.

- **Objetivos fiscales:**
 - (i) reducir los subsidios gubernamentales a las empresas públicas;
 - (ii) obtener dinero de la venta de las empresas públicas; e
 - (iii) incrementar la recaudación de impuestos de las empresas privadas.

- **Objetivos sociales y políticos:**
 - (i) mejorar el bienestar de la sociedad;
 - (ii) promover que la propiedad de las empresas privadas esté en manos de empresarios nacionales;
 - (iii) crear una clase media propietaria;
 - (iv) incrementar el empleo total en la economía; y
 - (v) reducir la corrupción y el abuso de los funcionarios públicos.

III. Los Programas y los Procesos de Privatización

Aunque hubo privatizaciones esporádicas en algunos países a finales de los años 70, el proceso se ha acelerado desde la segunda mitad de la década de los 80. En **Bangladesh**, aunque el gobierno comenzó a desnacionalizar las empresas de propiedad estatal después de la independencia y muchas entidades fueron vendidas durante 1975-81, el tamaño promedio y el valor de las empresas vendidas fueron mucho más grandes durante 1983-90. En **Uganda**, después del lanzamiento del Programa de Recuperación Económica (ERP) en 1987, el gobierno publicó un documento sobre la política de Reforma de las Empresas Públicas y la Venta de Activos (PERD) en Noviembre de 1991, el cual esbozó su estrategia de privatización. En **Hungría**, el proceso de privatización comenzó durante los años del cambio sistémico (1989-90) y continuó en diversas oleadas durante casi una década.

Los programas y procesos de privatización, como también sus impactos económicos y sociales, han variado de acuerdo con las características específicas de cada sector de la economía. En el ejercicio SAPRI, los estudios exploraron los efectos que trajo la privatización de los sectores de servicios públicos, manufacturero, y bancario. El desempeño de los sistemas bancarios que fueron privatizados y desregularizados se aborda en el *Capítulo 3, “Políticas de Apertura Comercial y su Impacto sobre el Sector Manufacturero”*. Este capítulo se centra en la privatización de los servicios públicos (El Salvador y Hungría) y las empresas industriales (Bangladesh, Hungría y Uganda), aunque también se analiza la privatización de las pequeñas empresas y del sistema nacional de pensiones en Hungría.

Con frecuencia, la privatización ha sido realizada en varias etapas. En **Hungría**, por ejemplo, donde casi el 90% de los sectores de producción y de servicios públicos era de propiedad del estado, la privatización se inició con las pequeñas empresas de propiedad del estado, siguiendo con las grandes compañías. *Unos 10,000 almacenes y restaurantes fueron subastados y comprados en su mayoría por sus antiguos gerentes, y aproximadamente 500 de los negocios -- cuyos activos fueron estimados en menos de US\$4 millones y cuyos recaudos por ventas anuales sumaron menos de US\$1 millón -- fueron vendidos al sector privado*. Después de la privatización de los sectores productivos, *los servicios públicos y el sector bancario fueron privatizados y adquiridos en su mayoría por inversionistas extranjeros*.

En **El Salvador**, de otra parte, el proceso empezó con la privatización de los bancos. La segunda generación de reformas que prosiguió, continuó con la venta de las empresas del estado que no proporcionaban servicios públicos en forma rigurosa, como las fábricas de cemento, los ingenios azucareros, y los hoteles. Se dieron luego los pasos pertinentes para preparar el marco legal de la implementación de *la tercera generación de reformas, la cual impulsó la privatización de servicios como la distribución de la energía eléctrica, el abastecimiento del agua, y los sistemas de telecomunicaciones y de pensiones*.

IV. Los Métodos de la Privatización

Varios métodos de privatización han sido utilizados en los países estudiados. Entre los mecanismos principales se encuentran la venta de activos, la venta de acciones gubernamentales, las subastas, los contratos de administración y la recuperación. En algunos países, se han intentado en algunos casos utilizar esquemas de preferencia a empleados/as. *Sin embargo, en ningún caso, estos esquemas de preferencia a empleados/as generaron una capa más amplia de pequeños propietarios*.

En **Hungría**, hubo un periodo de tiempo (1993-94) durante el curso de la privatización en el cual se le dio prioridad a los propietarios húngaros en la compra de activos, y fueron introducidos esquemas de preferencias, como préstamos en condiciones favorables, garantías especiales, derechos prioritarios, y así sucesivamente. Durante el siguiente periodo, un nuevo gobierno hizo énfasis en obtener mayores ingresos como fruto de la privatización, y como resultado, los esquemas de preferencia desaparecieron. En este periodo, el rol de la bolsa en el proceso de privatización aumentó sustancialmente. En general, el proceso de privatización

húngaro fue construido sobre las transferencias en dinero en efectivo, y no se empleó un sistema de bonos como fue utilizado en los países vecinos que también estaban en transición.

En **El Salvador**, en el curso de un proceso de licitación pública, el 20% de cada empresa de distribución de energía eléctrica fue reservado a los/as trabajadores o “inversionistas prioritarios” para que pudieran adquirir activos. En **Uganda**, una tercera parte de las empresas fue privatizada mediante la venta de activos y otra tercera parte a través de la venta de las acciones del gobierno. Además, métodos de subasta y de recuperación de activos fueron utilizados hasta cierto punto. Aunque no existieron esquemas de preferencias a empleados, los/as trabajadores participaron en el proceso de privatización de tres empresas y eventualmente adquirieron dichas empresas que anteriormente eran públicas.

V. Los Resultados Económicos de la Privatización

Los efectos de la privatización varían, dependiendo del tipo de empresa. Además, existen diferencias cuando se evalúan los impactos desde una perspectiva microeconómica y macroeconómica.

5.1 La Experiencia de los Pequeños Negocios

Quizás la experiencia más positiva puede encontrarse en la privatización de los pequeños negocios. En esta etapa de la privatización en **Hungría** se creó una capa empresarial muy viable, lo cual fue positivo dado que estas empresas son muy importantes en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades a nivel local. La eficiencia de estos pequeños almacenes se ha incrementado, ya que la administración ha sido transferida de una oficina central lejana a un nivel local, en donde toda la información para la toma de decisiones está disponible. Sin embargo, estos pequeños negocios han tenido que competir en condiciones desiguales con el arribo de grandes centros comerciales de propiedad extranjera.

5.2 La Privatización de las Empresas Industriales

La privatización de las empresas industriales fue la columna vertebral del proceso de desmantelamiento de la propiedad del estado en un número de países. Los impactos a nivel microeconómico y macroeconómico, como también las repercusiones sociales de la privatización han sido ilustrados en forma elocuente por los resultados de los ejercicios SAPRI. Uno de los argumentos más serios a favor de la privatización fue que ésta podría incrementar la eficiencia, la productividad y los rendimientos de las empresas, y que como resultado, podría contribuir a la eficiencia total de la economía y acelerar el crecimiento económico. Al nivel microeconómico, los diferentes estudios de SAPRI tratan el tema del desempeño relativo de las industrias públicas y privadas, aunque es bastante difícil esclarecer cuál fue exactamente el cambio en el desempeño que se podría atribuir en forma exclusiva al cambio en el tipo de propiedad.

En Bangladesh, un estudio previo del Banco Mundial analizó el desempeño antes y después de la privatización de 13 empresas que fueron privatizadas en la primera

mitad de la década de los 90, *el cual mostró resultados contradictorios*. Algunas empresas incrementaron sus utilidades después de la privatización, otras mantuvieron o incluso aumentaron sus pérdidas, y algunas otras cerraron definitivamente o dejaron de operar. ***Cuando se evalúa la experiencia de la privatización en el sector del yute, es evidente que el problema principal recae no en el tipo de propiedad, sino en la orientación de la política y en la administración.*** En el caso de las procesadoras de yute, el sector privado y el público han mantenido pérdidas sustanciales de forma similar, lo cual ha sido atribuido generalmente al hecho que los costos de producción han tendido a ser más altos que los precios de las exportaciones del yute, debido a que la maquinaria de las procesadoras es anticuada. Información sobre toda la industria muestra que la productividad laboral no depende del tipo de propiedad, sino de la eficiencia administrativa.

En el Foro Nacional de Apertura, antes de la investigación de campo, los representantes de la sociedad civil le entregaron un análisis similar al Banco, en el cual atribuían el fracaso del incremento de la eficiencia mediante la privatización a la ineficiencia de la administración, a la escasez y al uso indebido de los créditos, y a la ausencia virtual de soporte tecnológico y de mercadeo. Señalaron que las empresas recién privatizadas habían experimentado un aumento en los préstamos improductivos y sin pagar y que muchas de ellas habían cerrado, estaban tratando de sobrevivir o estaban explotando en forma exagerada la mano de obra. También, hubo una discusión en un grupo focal sobre cómo la privatización del sector del yute había fracasado en su intento por estimular la industria de Bangladesh. En realidad, la caída precipitosa en la producción del yute después de su privatización tuvo repercusiones negativas sobre toda la economía. Muchas de las procesadoras de yute cerraron, y de acuerdo con los/as participantes del Foro, fueron despedidos hasta un total de 39,000 trabajadores/as. Los/as participantes culparon al Banco Mundial de una parte, debido al asesoramiento erróneo que les proporcionó. Consideraron que los/as trabajadores deberían ser incorporados en el proceso de diseño de las políticas a fin de mejorar la calidad de éstas.

En **Uganda**, el desempeño previo de las empresas públicas había sido pobre, debido a la historia de violencia política del país y a la desalentadora situación económica. En forma más reciente, las razones de su pobre desempeño económico son múltiples y complejas. Los factores claves han sido una escasez de divisas, pues entorpece la importación de materias primas que sostienen la producción, y una escasez de repuestos de maquinaria y equipo, por no mencionar la necesidad de reemplazar las plantas y maquinarias obsoletas. Otro problema fundamental ha sido la interferencia política, la cual ha generado malas prácticas de administración.

En cuanto a los resultados de la privatización, los hallazgos de la investigación en Uganda revelan que la capacidad utilizada, los ingresos por concepto de ventas, los recaudos gubernamentales de impuestos, la rentabilidad, y la calidad y la diversificación de los productos, todos se han incrementado cuando se compara con el periodo previo al proceso de privatización. Las empresas encuestadas mostraron una tendencia positiva de los ingresos por concepto de ventas durante el periodo de 1997-1999, cuando la capacidad utilizada se incrementó de 47 a 57%. Todas las empresas que participaron en la

investigación de campo respondieron que ha habido un incremento de la oferta de bienes y servicios en el mercado después de la privatización, ya que varias empresas han sido establecidas para satisfacer la demanda interna. Previamente, se había presentado escasez general de la mayoría de los bienes -- incluidos el azúcar, el jabón y la sal -- y muchos de los que estaban disponibles en el mercado fueron importados.

En Hungría, la privatización se convirtió en el motor de la modernización, ya que atrajo una gran oleada de inversión extranjera al país. Al mismo tiempo, los niveles de producción y de empleo en las empresas húngaras que habían sido privatizadas disminuyeron entre un tercio y la mitad de los niveles originales. Mientras que la productividad comenzó rápidamente a incrementarse a una tasa promedio de 10%-15% anual, este aumento en el desempeño se debió a las empresas multinacionales que se establecieron en el país y no a las empresas de origen húngaro. Además, la privatización fue acompañada por una reducción sustancial de las actividades de investigación y desarrollo (R&D). Numerosos institutos de investigación desaparecieron o se redujeron significativamente. La participación de R&D en el PIB cayó de 1.4% en los años 80 a 0.7% en años recientes.

5.3 La Privatización de los Servicios Públicos

Los servicios públicos tienen un papel especial en la economía de cualquier país. Son “públicos” en el sentido que sirven al interés común de la sociedad y proporcionan servicios básicos que son esenciales para las vidas y el sustento de las familias y de las comunidades. *La energía, el agua y hasta cierto punto, el transporte público y las telecomunicaciones son servicios sobre los cuales las sociedades están edificadas.* Debido a que éstos son servicios básicos, las sociedades por lo general han asumido la responsabilidad de suministrarlos, al menos en forma mínima, a todos sus miembros/as pese a sus ingresos o ubicación geográfica. Y, debido a que los servicios públicos son en gran medida monopolios naturales, las cuestiones sobre la disponibilidad, el acceso y la asequibilidad cobran aun mayor importancia. Por estas razones los servicios públicos han sido -- con algunas excepciones -- de propiedad pública. Sin embargo, con la emergencia y la predominancia del neoliberalismo, la supuesta mayor eficiencia que es inherente a la propiedad privada ha sido utilizada como una justificación para la privatización de los servicios públicos.

En SAPRI hubo dos países -- El Salvador y Hungría -- en los cuales las evaluaciones analizaron la privatización de los servicios públicos.

En El Salvador, la privatización de los servicios públicos, como la distribución de energía eléctrica, fue parte de la tercera generación de las reformas que comenzaron en 1996. Mediante la privatización de los servicios de electricidad, el estado intentó incrementar sus ahorros por medio de la reducción del gasto público que se había dirigido previamente hacia el mantenimiento de ciertas tarifas bajas y la provisión de subsidios para usuarios/as de bajos ingresos. Se consideró que la privatización podría incrementar la eficiencia de la economía, la cual se mide con la disminución de los costos y la generación de mayores ingresos. *Como resultado del proceso de privatización, las cuatro compañías regionales de*

distribución de energía eléctrica que habían sido de propiedad del estado fueron adquiridas por empresas de Venezuela, Chile y de los Estados Unidos.

Dos años después de la venta de estas empresas distribuidoras de energía eléctrica, y a pesar de la gradual modernización de la tecnología y de los equipos de las cuatro compañías extranjeras, *no hubo progresos significativos en términos de la calidad o cobertura del servicio. Además, las áreas rurales se vieron seriamente afectadas en forma directa, por el incremento de las tarifas de electricidad, e indirectamente, debido al aumento de los precios en otros servicios que dependen de la electricidad*, como el bombeo de agua potable, el cual es utilizado en muchas comunidades. De igual manera, *los/as usuarios con bajos niveles de consumo, quienes constituyen la mayoría de la población, han sido los/as más afectados por el incremento de las tarifas de electricidad*. Quienes tenían menores niveles de consumo vieron que sus tarifas se incrementaron en promedio cerca de 47%, mientras que los/as usuarios con los más altos niveles de consumo experimentaron un incremento promedio de 24% en sus tarifas. Los/as participantes en el Foro de Apertura Nacional también señalaron que *las cuentas de electricidad han contribuido al cierre de muchas microempresas y pequeñas empresas*.

Los ahorros públicos que supuestamente se hubieran alcanzado por la privatización de los servicios de energía eléctrica en El Salvador son cuestionables. Los subsidios continuaron siendo necesarios, mediante el uso de fondos de inversión social, para garantizar que los servicios sean suministrados a las comunidades rurales y a otras áreas que no fueron consideradas por las compañías privadas como rentables. También, la creación de un nuevo ente regulador que cobija a los servicios privatizados generó nuevos costos. Además, los procesos de *privatización no lograron abrir el mercado para que hubiera una libre competencia y los/as consumidores pudieran escoger plenamente*. Ahora, las cuatro empresas distribuidoras que fueron privatizadas compiten por solamente un 20% del total de consumidores en el mercado -- en general grandes industrias, empresas comerciales y de servicios. El 80% restante de los/as consumidores no tienen la posibilidad de cambiar de proveedores, aunque estén insatisfechos con el servicio que reciben. Esta realidad socava el sistema de libre competencia, del cual se ha dicho, es un objetivo central de la privatización.

En **Hungría**, la mayoría de los procesos de privatización de los servicios públicos fue preparada y ejecutada en la primera mitad de los años 90. Para finales de 1995, alrededor del 42% de la propiedad del sector de los servicios públicos era de propiedad extranjera. Actualmente, en términos de la participación de la propiedad privada en el sector de los servicios públicos, Hungría es sobrepasado solamente por Gran Bretaña en Europa, pero es el único país en el que *los servicios públicos básicos del país se han convertido en propiedad de empresas estatales de países extranjeros*. Como una consecuencia de la privatización, *la calidad de los servicios -- con excepción de las telecomunicaciones -- escasamente cambió del todo, mientras que los precios se incrementaron a una tasa mucho más alta que los salarios. Ahora, amplios segmentos de la sociedad tienen dificultades en el pago de las cuentas de electricidad, gas y agua*.

La privatización del sector energético y de la industria petrolera y de gas fue introducida en la agenda del país en 1990. La Empresa de Energía Eléctrica de Hungría y la Industria Nacional de Fideicomiso de Petróleo y Gas fueron cada una dividida en empresas diferentes, las cuales fueron posteriormente vendidas en 1994-95. A los inversionistas extranjeros les fue permitido adquirir hasta un 50% de las acciones de las compañías, mientras que al mismo tiempo, y de acuerdo con los contratos de privatización, recibieron la mayoría de las acciones que les confiere el derecho a votar en los principales organismos de las empresas. Por lo tanto, *el control sobre estas empresas privatizadas fue confiado directamente en las manos de los inversionistas extranjeros, en general europeos*, quienes usaron posteriormente sus posiciones para obtener la mayoría de acciones en las empresas. *Las tarifas de energía aumentaron en forma precipitada* y en 1998 fueron 10 veces más altas que en 1989, *ocasionándole a los sectores de bajos ingresos graves dificultades*. *Las empresas públicas de suministro de servicios de agua y alcantarillado fueron también transformadas* en los años 90. Sólo en las grandes ciudades y municipios las empresas de estos servicios fueron privatizadas, y actualmente son la mayoría de propiedad extranjera; las compañías que atienden otras regiones permanecen como instituciones autónomas de propiedad municipal.

Al comienzo de los años 90, el sector de las comunicaciones fue reorganizado y parcialmente privatizado y es uno de los éxitos reales de la transición húngara. Las telecomunicaciones fueron separadas de los servicios postales, y las acciones en la nueva compañía fueron vendidas en la Bolsa de Nueva York, siendo adquiridas la mayoría de la propiedad de la empresa por un consorcio de empresas de telecomunicaciones europeas y estadounidenses. Aunque la empresa mantiene una posición de monopolio, ésta invirtió y llevó cabo una modernización global del sistema de telecomunicaciones del país durante los años 90.

Los resultados de la investigación de El Salvador y Hungría muestran que -- con algunas excepciones, como en el caso de las telecomunicaciones en Hungría -- la privatización de los servicios públicos no ha logrado alcanzar sus metas originales. *En la mayoría de casos, el aumento de la eficiencia* (la relación ingresos-gastos) *fue únicamente el resultado del incremento de los precios después de la privatización*. *Los subsidios estatales permanecieron con el fin de garantizar el suministro de servicios públicos a las poblaciones marginales y a aquellas personas que viven en áreas remotas*. Con la apertura del mercado y la reforma de las estructuras de tarifas, *los grandes consumidores fueron los que más se beneficiaron, mientras que para aquellos/as que consumían menos, los incrementos en las tarifas fueron mucho más altas que el promedio*. Por estas razones, *el impacto general de la privatización de los servicios públicos ha profundizado las desigualdades y no ha contribuido a la eficiencia macroeconómica*.

5.4 La Privatización de los Sistemas de Pensiones

La investigación en **Hungría** examinó la experiencia de la privatización del sistema de pensiones en este país. Un esquema de pensiones de tres ejes, que fue propuesto por el Banco Mundial, fue impulsado en el parlamento húngaro en 1997. El primer eje de este esquema

consistió en un pago con cargo a los ingresos corrientes -- una pensión pública obligatoria que fue financiada a través de las contribuciones hechas por los/as trabajadores. El segundo eje fue una pensión privada obligatoria, recaudada en cuentas individuales de capital. El tercer eje consistió en un seguro voluntario, el cual podría ser adquirido a través de las compañías privadas de seguros.

De acuerdo con la ley, cada persona que entraba al mercado de trabajo por primera vez tenía que afiliarse a este sistema de pensiones de tres ejes, mientras que aquellas personas que ya estaban empleadas tenían el derecho a escoger dentro un periodo determinado. La ley les proporcionó los beneficios básicos a aquellas personas que ya estaban empleadas y que optaron por cambiarse al sistema privado. Como resultado, más de la mitad de los empleados/as del país se cambió a un sistema de pensiones privadas, lo cual llevó a un aumento en el déficit presupuestal del 1% del PIB.

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, *el nuevo sistema pensional benefició primordialmente a los sectores de más altos ingresos*. El beneficio mínimo en el primer eje fue tan bajo que para muchas personas fue más una subvención que un beneficio básico de la pensión. En el segundo eje, los futuros/as pensionados pagarían un mayor porcentaje de sus ingresos como una prima de pensión pero, con la excepción de aquellas personas en los sectores de más altos ingresos, pudieran recibir más bajos beneficios que antes. Y, los seguros voluntarios en el tercer eje fueron prácticamente disponibles sólo para aquellos/as con ingresos altos y estables. Consciente de estos problemas, el nuevo gobierno que se posesionó en 1998 cambió el sistema, dándole mucho más énfasis al eje de las pensiones públicas de carácter obligatorio.

5.5 La Eficiencia, el Tipo de Propiedad y las Condiciones Macroeconómicas

Resumiendo las experiencias individuales de los países, a nivel microeconómico *no hay evidencia que el tipo de propiedad determina el nivel de eficiencia o que la privatización en sí misma conduce a una mayor eficiencia*. En algunos casos, el incremento de la productividad después de la privatización puede atribuirse al desempeño de las empresas multinacionales que se han asentado en un país como una consecuencia del proceso de privatización y de la liberalización de los flujos de capital.

Al nivel macroeconómico, en el cual la tasa de crecimiento económico puede ser utilizada como un indicador de eficiencia, una revisión de la tasa real de crecimiento del PIB en los países estudiados no muestra *síntomas de ninguna aceleración general del crecimiento después del periodo de privatización* que se inició en los años 80. La experiencia individual de los países puede diferir, dependiendo de las circunstancias políticas y económicas particulares de cada país. Por ejemplo, la privatización en **Hungría** fue acompañada por una caída abrupta en la producción, aunque esto puede atribuirse no tanto a la privatización como al impacto del colapso de la cooperación en el COMECON. Además, el repunte económico en los años siguientes se debió más a la actividad de las empresas multinacionales que a la privatización de las empresas húngaras. No obstante, solamente un

grupo limitado de personas se benefició de este crecimiento económico acelerado, mientras que los ingresos y las condiciones de vida permanecieron invariables e incluso se deterioraron más para muchos sectores de la sociedad. Entonces, la conclusión que puede trazarse de la eficiencia, es que incluso en casos en donde el crecimiento económico se ha acelerado, éste no necesariamente conduce a un mejoramiento del bienestar de toda la sociedad.

En términos de los *objetivos fiscales de la privatización, en algunos casos existe evidencia que la privatización redujo los subsidios gubernamentales a las empresas públicas*, aunque esto no sucedió en el caso de la privatización de ciertos servicios públicos. Al mismo tiempo, *en muchos casos parece que los gobiernos no lograron el propósito de aumentar sus recursos a través de la venta de empresas privadas, ya que varias empresas fueron subvaloradas cuando fueron vendidas*. En **Uganda**, la mayoría (83%) de aquellos/as que fueron consultados señalaron tal subvaloración al opinar que el gobierno no cumplía con sus objetivos financieros con la venta de las empresas públicas. De hecho, el gobierno también había inyectado una cantidad importante de capital en estas empresas antes de que fueran privatizadas. En **Hungría**, un total de US\$9 mil millones fue generado por concepto de la venta de activos valorados en US\$17 mil millones (a precios de 1990) que fueron privatizados. El resto, aproximadamente la mitad de la cantidad original, desapareció o fue liquidado durante el proceso de privatización, o se perdió como consecuencia de la subvaloración de los activos en el momento que fueron vendidos. En **El Salvador**, la venta de los activos públicos, junto con el ingreso proveniente de la reprivatización de los bancos, solamente generó dos millones de colonos (menos de US\$230,000) o 0.002 % del PIB del país.

La privatización implicó la reasignación de la propiedad y de los derechos de propiedad en cualquier país. Sin embargo, a menudo las poblaciones en los países solamente poseen un limitado capital que puede ser invertido en las empresas recientemente privatizadas. Donde no existen posibilidades reales para el establecimiento de una amplia base de propietarios a nivel nacional, o falta interés político en hacerlo, existe un peligro en “vender” toda la economía y polarizar al país entre los poderosos dueños de capital -- a menudo extranjeros o minorías étnicas -- y los/as desamparados que devengan salarios.

En **Uganda**, como en muchos otros países, *los principales beneficiarios del programa de privatización han sido los extranjeros*, quienes obtuvieron el 75% del total de las empresas que fueron vendidas, mientras que la población del país recibió solamente un 16% de la participación. Este tema fue abordado en el Foro Nacional de Apertura en Kampala. Los/as participantes expresaron que la privatización ha enriquecido a una pocas transnacionales y a otras grandes compañías a expensas de la población de este país y es vista por muchas personas como un “robo legalizado”, pronosticando problemas mayores en el futuro. En **El Salvador**, *las empresas distribuidoras de energía eléctrica fueron adquiridas por empresas extranjeras*. En **Hungría**, la privatización -- junto con las nuevas plantas que fueron construidas por los extranjeros -- generó *un nivel de propiedad extranjera que es excepcionalmente superior a los estándares internacionales*. De acuerdo con un estudio publicado por la UNCTAD en 1999, la nación con la más alta participación de empresas

multinacionales en la producción de exportaciones es Hungría, con un 65%. En países con un tamaño similar y que están mucho más integrados a la Comunidad Europea (por ejemplo, Suecia y Finlandia), el porcentaje está solo en el rango de 10%-20 %. La participación del capital extranjero excede el 50% en casi todas las ramas más importantes de la industria en Hungría, y el sector bancario también es dominado por propietarios foráneos. Como consecuencia, *una economía dual ha surgido*, en la cual todas las ramas importantes de la industria están en manos extranjeras. Mientras que las metas a corto plazo de la privatización en Hungría incluían una rápida liquidación de la propiedad estatal y un incremento de los ingresos gubernamentales por concepto de su venta, no estaba asentada la necesidad de garantizar una regulación transparente y de mantener el control sobre la gestión de la economía nacional.

Aunque tener cierta cantidad de propiedades extranjeras en los sectores industrial y de servicios podría ser ventajoso en un país en desarrollo o en transición, ya que podrían introducir tecnología avanzada, conocimiento y nuevos productos, las repercusiones abrumadoras de tal influencia extranjera podrían causar mucha más incertidumbre y dificultades.

A menudo, el predominio del capital foráneo obstaculiza el desarrollo de las industrias nacionales o desplaza a las que ya existen. Las empresas extranjeras son volátiles, buscan mayores ganancias mediante bajos costos laborales, y pueden decidir trasladarse, despedir trabajadores/as y causar serios problemas a nivel nacional. Desde el punto de vista macroeconómico, la repatriación de las ganancias o el retiro de capital puede causar problemas en la cuenta corriente, y en el peor de los casos, desestabilizar la moneda local. El problema general con el predominio de la propiedad extranjera es que las decisiones que afectan la vida de las poblaciones nacionales son tomadas por personas que no son responsables del bienestar y la seguridad de estas poblaciones y están por fuera del control de estas sociedades.

VI. Los Resultados Sociales de la Privatización

Mientras que el historial de la privatización es variado con respecto al logro de sus objetivos económicos, sus consecuencias son totalmente decepcionantes en términos sociales.

6.1 Los Efectos sobre el Empleo

Uno de los objetivos primordiales de la privatización fue incrementar el empleo, pero en la mayoría de casos *la privatización de las empresas públicas no ha cumplido con la meta anticipada de crear más empleos*. En casi todas las empresas públicas que habían sido privatizadas, *el despido de trabajadores/as ha sido uno de los aspectos principales de la reforma*. La privatización ha conducido a un incremento en la demanda de mano de obra calificada, pero *ha reducido los niveles de empleo de mano de obra no calificada*. En particular, *la privatización ha empeorado la situación laboral de las mujeres, quienes han carecido de mano de obra calificada*.

En **Bangladesh**, cerca de 89,000 trabajadores/as fueron despedidos durante el periodo 1995-1997, y otro gran número de trabajadores/as estuvieron esperando ser despedidos como resultado de las restantes privatizaciones. Los estudios de la situación del empleo que se basaron en una encuesta de 205 empresas privatizadas señalan que entre las empresas que todavía funcionan, sus *fuerzas laborales han sido reducidas casi en un 25%*. Cuando se tienen en cuenta a aquellas empresas privatizadas que quebraron, cerca del 40% de los/as trabajadores empleados en las empresas que habían sido de propiedad estatal perdieron sus empleos. *Además, ha habido una tendencia a reemplazar a los/as trabajadores por mano de obra eventual, reduciéndose toda la seguridad laboral de los empleados/as que permanecen*. Muchos de éstos no están recibiendo prestaciones, según señalaron los participantes en el Foro de SAPRI.

En **Hungría**, la privatización normalmente redujo el número de trabajadores/as en las empresas que se han visto afectadas. La inversión extranjera directa, por ser con uso intensivo de capital, escasamente contribuyó a la generación de empleo, creando empleos para únicamente el dos o tres por ciento de la fuerza laboral. De esta manera, la privatización no produjo niveles más altos de empleo a nivel nacional. En el sector de los servicios públicos, los/as participantes del Foro Nacional acusaron al gobierno nacional de no cumplir con los compromisos que adquirió con los sindicatos, y de la gran cantidad de despidos que se suscitaron. En particular, el personal de mantenimiento fue golpeado duramente, lo cual ha conducido a un decaimiento de los servicios. Además, los/as participantes del Foro señalaron que *la amenaza efectiva del desempleo ha hecho que los/as trabajadores dejen de hacer valer sus derechos*. Indicaron que las empresas recientemente privatizadas, como práctica común, conceden contratos de uno a tres meses solamente, dejando a los/as trabajadores en una situación sumamente vulnerable. *En este contexto, los/as empleadores han seguido ignorando los reglamentos sobre seguridad personal, como también han descartado o obstaculizado la formación de sindicatos*. Por último, agregaron que esta práctica ha sido facilitada por el Código de Trabajo del país, el cual comenzó a regir en 1992.

Solamente en **Uganda** se mostró, en una encuesta de 39 empresas privatizadas, *un incremento en el promedio total del empleo*, aunque el estudio concluyó que el nivel de empleo aumentó en una tasa en descenso. Sin embargo, un análisis desglosado de las empresas encuestadas reveló que en realidad, aproximadamente una tercera parte de estas empresas aumentó sus niveles de empleo, mientras que un número similar de empresas no experimentó ningún cambio en el empleo y casi la misma cantidad de empresas vieron efectivamente disminuir sus niveles de empleo. Los/as asistentes al Foro Nacional de Apertura indicaron que *la inadecuada expansión del sector privado ha permitido un incremento abrupto en el desempleo*. Aquellas personas que han quedado cesantes por la privatización han recibido poca o ninguna indemnización o capacitación, y se han visto forzadas a buscar oportunidades en el sector informal para poder sobrevivir. Igualmente, los/as participantes de Foro añadieron que *las empresas recientemente privatizadas no han proporcionado seguridad en el empleo ni han cumplido con regulaciones en materia laboral*. Han desafiado la Constitución al no reconocer a los sindicatos y al despedir a los/as miembros de éstos. Por lo tanto, los mecanismos regulatorios del gobierno y las leyes han sido debilitados.

En general, mientras la teoría del neoliberalismo predijo un incremento en el empleo nacional después de la privatización como una consecuencia de la atracción de la inversión extranjera directa y del mejoramiento de la eficiencia en su conjunto, la evidencia de SAPRI no muestra tal tendencia. *Mientras que puede haberse visto un impacto positivo en el empleo en algunas empresas específicas, no ha habido tal impacto a nivel macro.* La privatización sólo ha reasignado el ingreso a nivel nacional, sin lograr contribuir a la eficiencia macroeconómica.

En las empresas específicas, mientras que la privatización ha a menudo incrementado los salarios de algunas de las personas que han podido mantener sus empleos, no todos/as los trabajadores se han visto beneficiados. Por ejemplo, en **Uganda**, los/as trabajadores que han mantenido sus empleos en las empresas privatizadas recibieron mejores salarios, mejores prestaciones (por ejemplo, seguro médico más amplio y facilidades para obtener préstamos) y mayores oportunidades para consolidar sus carreras profesionales. Estos progresos ante todo se han debido a un incremento de la productividad y de la producción, como también al creciente número de empresas de propiedad extranjera, las cuales tienden a pagar salarios más altos que las empresas nacionales. Sin embargo, los/as participantes del Foro de SAPRI indicaron que los/as empleados extranjeros han recibido salarios más altos, dejando a los/as ugandeses en posiciones de más bajo nivel. En general, lamentaron que los nuevos propietarios extranjeros no les pagan bien a los/as empleados ugandeses. Al mismo tiempo, *el movimiento hacia la racionalización de las empresas privatizadas empeoró la distribución del ingreso, dado que los sectores más vulnerables* (por ejemplo, aquellos/as con niveles bajos de educación y bajos salarios, siendo gran mayoría mujeres) *quedaron cesantes en el proceso de privatización.* Además, la privatización ha incrementado en forma significativa el descontento de los/as trabajadores, en el sentido que el mejoramiento de los salarios ha estado acompañado por un incremento de la carga laboral y otros criterios de desempeño en sus funciones laborales, que pueden ser perjudiciales para los/as trabajadores.

6.2 El Impacto sobre las Mujeres

En la mayoría de los casos, *la privatización fue costosa para las mujeres, ya que ellas tienden a tener escasa mano de obra calificada o carecen de ella, y por esta razón, representaron el más alto porcentaje de despedidos* por los nuevos propietarios. Por ejemplo, en **Bangladesh**, las políticas de privatización han acarreado una amplia reducción de empleos, y las mujeres que perdieron sus empleos en este proceso tuvieron con probabilidad mano de obra no calificada. Muy pocos programas de capacitación han sido creados para los/as trabajadores cesantes con el fin de que tengan oportunidades alternas de empleo, *e incluso las mujeres han encontrado menos oportunidades de empleo* después de haber perdido sus empleos en fábricas e hilanderías del sector formal. Además, las mujeres se han visto indirectamente afectadas porque los miembros masculinos de sus hogares han perdido sus empleos, y por lo tanto, se han disminuido sus ingresos familiares.

En **Hungría**, *a menudo las mujeres han sido discriminadas por los nuevos propietarios de las empresas privatizadas*, quienes han tratado de evitar que mujeres embarazadas y madres con niños/as pequeños formen parte de la mano de obra de tales empresas. En el caso de la privatización de los servicios públicos, como fue visto en **El Salvador**, las mujeres han tendido a sobrellevar la carga más dura del incremento de las tarifas de energía después de que fue privatizada la distribución de la energía eléctrica. Ellas se han visto obligadas a *incrementar sus cargas laborales con el fin de compensar la reducción del consumo de electricidad del hogar*.

6.3 El Bienestar de las Familias

Mientras aquellas personas que mantuvieron sus empleos y tuvieron una adecuada fuente de ingresos tuvieron una amplia gama de opciones de consumo como resultado de la privatización, una gama más amplia de hogares se vio afectado en forma desfavorable por este proceso, debido a los despidos, a las altas tarifas de los servicios y al pago por concepto del servicio.

En **Bangladesh**, *muchos de los/as trabajadores de las procesadoras de yute que habían gozado de razonablemente buenas condiciones de vida perdieron sus empleos y han tenido que pasar necesidades como consecuencia de la privatización. No han podido alimentar a sus hijos/as en forma apropiada, ni mucho menos mandarlos/as a la escuela*, como tampoco satisfacer otras necesidades que puedan tener. Algunos/as antiguos trabajadores de las procesadoras de yute han recurrido a la venta de sus activos personales, incluso hasta la venta de terrenos que han pertenecido a sus familias por generaciones y de cualquier otra posesión que hayan acumulado durante sus años de trabajo en las fábricas.

Mientras tanto, con frecuencia la privatización de los servicios públicos ha aumentado los precios de estos servicios en forma extraordinaria. En **Hungría**, *donde las tarifas de los servicios privatizados han sido incrementadas el doble que los salarios. El pago de los servicios de energía, de agua, del servicio de calefacción y del gas causó problemas que han sido difícil o, en algunos casos, imposible de resolver para las familias con escasos recursos y en especial los/as pensionados*. De acuerdo con los/as participantes del Foro Nacional, las tarifas han subido con el fin de garantizar que los inversionistas extranjeros reciban sus ganancias. Además, la privatización del servicio público de odontología en 1995 conllevó a que de una parte, los/as odontólogos se quedaran sin pacientes, y por otra parte, a que los pacientes se quedaran sin servicio dental, obligando al gobierno siguiente a reestablecer el sistema de servicio dental que existía antes.

Como se mencionó previamente, en **El Salvador**, *las tarifas de electricidad se incrementaron en un 47% para los/as consumidores de bajos ingresos* en los dos años que prosiguieron a la privatización de los servicios de distribución, una tasa que resultó ser el doble con relación al incremento para los/as consumidores con más altos ingresos. En algunos casos, de hecho, las tarifas para los niveles más altos de consumo, ante todo los sectores industriales, cayeron ligeramente durante este periodo. De este modo, *la privatización ha*

incrementado las dificultades que enfrentan las poblaciones con escasos recursos y ha profundizado las desigualdades sociales. Aquellos/as que asistieron al Foro Nacional de Apertura de SAPRI provenientes de diferentes regiones del país afirmaron *que las altas tarifas han obligado a las familias con escasos recursos a racionalizar el uso de electricidad o recurrir a fuentes tradicionales de energía como la leña, incrementándose en forma significativa el trabajo del hogar, como también perjudicando el medio ambiente. El mayor trabajo doméstico, y la necesidad de reducir los gastos familiares y a la vez subir los ingresos, han obligado a muchos niños/as a dejar de estudiar para poder trabajar.* UNICEF estimó que el número de niños/as que trabajan en El Salvador recientemente se dobló durante un período de tres años. Al mismo tiempo, los/as participantes del Foro señalaron que *el acceso al servicio de energía eléctrica y la calidad de éste han disminuido.* Además, dijeron que las comunidades con escasos recursos en las áreas rurales han sido las más duramente golpeadas. Las empresas distribuidoras recién privatizadas ven a la mayoría de comunidades rurales como lo suficientemente rentables y por lo tanto, prefieren exportar la energía a países vecinos. Se han presentado en forma regular y prolongada apagones en algunas áreas, el cobro excesivo es común y las quejas de los/as usuarios son raras veces atendidas.

6.4 La Distribución de la Riqueza

El objetivo de crear una fuerte clase media propietaria a través del proceso de privatización no se logró en los países analizados. Los programas que fueron dirigidos a apoyar la adquisición de la propiedad estatal por parte de los/as trabajadores y los pequeños negocios fueron frágiles y según parece, los gobiernos no se comprometieron con esta meta, no hicieron más que alabarla con el fin de debilitar la oposición de las organizaciones sociales a la privatización de estas empresas. Además, existieron problemas técnicos como la falta de mercados viables de capital.

En **Uganda**, la mayoría de las personas que respondieron (82%) a la encuesta que se realizó como parte de la investigación de SAPRI consideró que el objetivo de crear una clase media propietaria no había sido alcanzado. *Muy pocos ugandeses participaron en la privatización de las empresas públicas*, y el proceso no ha tenido un impacto positivo sobre el bienestar de la mayoría de la población. En **Hungría**, la situación es parecida. *Sólo un número muy limitado de segmentos de la sociedad pudo participar en el proceso de privatización y adquirir propiedad estatal.* Los/as participantes del Foro Nacional señalaron que cuando estas empresas fueron transformadas en sociedades privadas, con frecuencia los antiguos directivos de las empresas de propiedad estatal se convirtieron en sus propios dueños. La clase media relativamente amplia que se desarrolló durante el periodo de rápido crecimiento bajo el régimen socialista en los años 60 y 70 no se ha fortalecido, sino se ha deteriorado. *La preferencia dada a los inversionistas extranjeros disminuyó las posibilidades para que los empresarios nacionales pudieran adquirir las empresas que estaban siendo privatizadas.*

VII. La Transparencia

Fue una percepción general de las organizaciones de la sociedad civil que fueron consultadas durante las investigaciones de SAPRI que *la privatización ha estado acompañada por corrupción y por una falta de transparencia.*

En **Uganda**, la mayoría de las personas que fueron entrevistadas (93%) tenía la impresión general que la privatización fue dirigida pobremente y careció de transparencia. Además, existía la creencia generalizada que los procesos de privatización no habían sido independientes de la influencia política, de la corrupción y de los convenios turbios, mediante los cuales los extranjeros y los funcionarios estatales fueron los únicos que se beneficiaron. Las demostraciones públicas han sido el resultado de esta situación. *El proceso de licitación dejó al descubierto que en realidad, había sido parcializado e inclinado a favor de ciertas entidades.* Aunque el gobierno dio a conocer la forma cómo fueron utilizados todos los ingresos que obtuvo por la venta de las empresas estatales, *se mantiene la sospecha que el proceso ha sido mal manejado.*

Asimismo, en **Bangladesh**, el *proceso de privatización mostró síntomas de corrupción.* No hubo licitación abierta, y el valor estimado de las procesadoras de yute privatizadas no se calculó de forma transparente. Exactamente antes de la privatización, las empresas de propiedad estatal que eran lucrativas se convirtieron en empresas con pérdidas, y *las procesadoras fueron vendidas a un precio muy bajo mediante una alianza entre el propietario y los funcionarios encargados de elaborar las políticas públicas.* Además, hubo corrupción en la administración de las procesadoras aun después de que habían sido privatizadas. Sucedió muy a menudo que el propio dueño de la empresa sobrevaloró el precio de yute o de otras materias primas comprados, como también de la maquinaria, y mostró pérdidas en el balance de la empresa.

Además, los/as representantes de la sociedad civil en el Foro Nacional de Apertura en **Hungría** protestaron por la corrupción y el tráfico de influencias que asediaron el proceso de privatización del país. Señalaron que se establecieron convenios privados a través de los cuales se realizó la transferencia de los activos públicos a manos de un puñado de individuos con poder de influencia, y que se redujo el valor real de las empresas afectadas.

En **El Salvador**, donde el proceso de privatización se llevó a cabo en dos etapas, *la primera generación de reformas fue ampliamente criticada por la falta de transparencia en su manejo y ejecución.* Aunque hubo más debate público durante la segunda etapa, la percepción general de la población que fue consultada es que el programa que se implementó -- incluso el marco regulatorio, el funcionamiento del ente encargado de la privatización, el criterio para la supervisión de las privatizaciones, y la regulación de las tarifas -- no fue informado por, ni fue dado a conocer lo suficiente entre, el público. De acuerdo con los/as participantes del Foro Nacional de Apertura, la falta de transparencia ha conducido a un bajo nivel de confianza del público en la supervisión del programa y en la asignación de los ingresos generados por las ventas de los activos privatizados, en especial en el caso de la distribución de energía eléctrica.

VIII. Conclusiones

Las investigaciones de SAPRI encontraron que las repercusiones de la privatización varían, ya que dependen del tipo de empresa y del manejo que se le ha dado al proceso. No obstante, en su conjunto las economías por lo general no se beneficiaron, y sectores importantes de las poblaciones de diferentes países se vieron afectadas en forma negativa.

En algunos casos, se produjeron limitados beneficios económicos en el sector empresarial, aunque no todas las empresas privatizadas han incrementado la productividad. Para aquellas que obtuvieron beneficios, las ganancias no se tradujeron en avances a nivel macroeconómico. Se encontró que los gobiernos han manejado mal los procesos de privatización, los cuales han carecido de transparencia, y los métodos que típicamente fueron adoptados para el propio proceso de privatización tuvieron un enfoque vertical en el establecimiento de las reglas del juego. Por lo tanto, no es una sorpresa que los beneficios de la privatización han tendido a recaer casi enteramente sobre aquellas personas que han dirigido estos procesos, de este modo, la distribución de la riqueza ha empeorado. La reducción en los puestos de trabajo que generalmente acompañó al proceso de privatización, profundizó los problemas laborales a nivel nacional, incrementó las desigualdades sociales, y empeoró por lo general la situación de poblaciones de escasos recursos. Por último, este proceso ha conducido a que los propietarios nacionales sean desplazados por foráneos.

Cuando se evalúa el impacto de la privatización, una distinción debe hacerse entre la privatización de empresas industriales involucradas en la producción y aquellas empresas que suministran servicios públicos como agua potable y electricidad. En los países donde se analizó la privatización de servicios públicos, se encontró que las tarifas tendieron a incrementarse sin que hubiera existido un mejoramiento de la calidad o cobertura del servicio, desmejorándose así el acceso a los servicios esenciales, con serias consecuencias para las comunidades y familias pobres. Los hallazgos específicos con respecto a la privatización de los servicios públicos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- ***El incremento de las tarifas de servicios públicos que se dio después de la privatización creó aún más dificultades para los pobres y para los segmentos de bajos recursos de la sociedad.*** En algunos países, esto condujo a un aumento de la carga sobre las mujeres y una mayor degradación del medio ambiente.
- ***Los beneficios fiscales de la privatización han sido derivados, al menos en parte, de la eliminación de subsidios que permitían a las poblaciones marginales tener acceso a servicios públicos.*** De hecho, donde los subsidios estatales permanecieron para garantizar el suministro de servicios públicos a las poblaciones con menos recursos y a aquellas poblaciones que viven en zonas remotas, se vieron eliminados los supuestos beneficios fiscales de la privatización de la propiedad estatal y las funciones de gestión.
- ***El incremento anticipado en la eficiencia de las empresas de servicios públicos, cuando éste ocurrió, en muchos casos no fue el resultado de un mejor desempeño.*** Más bien, la relación ingresos-costos aumentó como una consecuencia

del incremento de los precios, el cual fue facilitado por las situaciones virtuales de monopolio y los débiles mecanismos de regulación gubernamental.

- ***La privatización ha puesto a los servicios estratégicos bajo el control extranjero.*** La mayoría de los activos que fueron privatizados en los países estudiados ha sido adquirida por compañías extranjeras, siendo algunas de ellas empresas estatales. Como consecuencia, el suministro de servicios como la electricidad, el agua y las telecomunicaciones en estos países responden en este momento más a los intereses del capital extranjero que a las necesidades locales.

Se encontró que la privatización de las empresas industriales ha tenido resultados diversos, dependiendo de una serie de condiciones preexistentes. Algunas empresas vieron crecer sus utilidades, otras siguieron generando o incluso incrementaron sus pérdidas, y algunas han dejado de operar o fueron cerradas definitivamente después de la privatización. Las conclusiones del análisis de la privatización de las empresas industriales en los países estudiados pueden ser resumidas a continuación:

- ***No hay evidencia que el tipo de propiedad determina el nivel de eficiencia de una empresa en particular.*** En general, el incremento de la rentabilidad de las empresas privatizadas que se observó se debe a circunstancias que pueden existir bajo la propiedad privada o pública. En algunos casos, el incremento de la productividad a nivel microeconómico puede atribuirse a la liberalización del flujo de capital y al hecho que las compañías transnacionales con acceso inmediato a capital se han convertido en los nuevos propietarios de las empresas privatizadas.
- ***A nivel macroeconómico, la tasa real de crecimiento del producto interno bruto en los países analizados no ha demostrado tener una tendencia hacia la aceleración como resultado de la privatización.*** Aunque la experiencia de cada país es diferente, pues depende de las circunstancias políticas o económicas, la privatización en sí misma no ha mostrado ninguna señal que conduzca a un aumento en la totalidad de la eficiencia a nivel macroeconómico.
- La propiedad extranjera ha aumentado como resultado de la privatización, amenazando potencialmente la soberanía de la economía nacional. Mientras que la propiedad extranjera puede transferir tecnología avanzada y nuevos conocimientos y productos, el predominio del capital foráneo tiende a obstaculizar el desarrollo de las industrias a nivel nacional o las desplaza. A nivel macroeconómico, la repatriación de rendimientos y el retiro de capital han causado problemas en la cuenta corriente, y en el peor de los casos, han desestabilizado la moneda local. Además, las empresas extranjeras que buscan altos rendimientos a partir de bajos costos laborales, han decidido en algunos casos de forma repentina reubicar o despedir trabajadores/as, generando serios problemas a nivel nacional y mostrando los peligros de permitir que las decisiones que afectan las vidas de poblaciones a nivel nacional sean tomadas por aquellos que no son responsables por el bienestar y la seguridad de estas sociedades.

Las repercusiones de los programas de privatización sobre la distribución de la riqueza son una preocupación central que se manifiesta en los países estudiados. La privatización no ha mejorado el bienestar socioeconómico de la mayoría de la población en estas sociedades, dado que los principales beneficios han recaído sobre un pequeño grupo de personas ya privilegiadas. En la privatización de los servicios públicos y de las empresas industriales, los siguientes problemas fueron observados a nivel nacional:

- ***El desempleo y la seguridad en el empleo se han incrementado en su totalidad.***
Los despidos siempre acompañaron a la privatización, y la generación de nuevos empleos no siempre compensó los empleos que fueron eliminados. La privatización ha fomentado el descontento entre aquellos/as trabajadores que no perdieron sus empleos, debido a que sus cargas laborales se han incrementado, el empleo se ha vuelto menos seguro, y su poder de organización y de negociación con los empleadores/as se ha vuelto más frágil.
- ***La privatización ha contribuido al incremento de la desigualdad social.*** La distribución del ingreso ha empeorado, dado que grandes cantidades de trabajadores/as con bajos salarios y mano de obra no calificada han sido los primeros en ser despedidos. Esta situación ha ***particularmente perjudicado a diferentes grupos minoritarios y a las mujeres, quienes carecen en muchos casos de mano de obra calificada.*** La capacitación laboral u otros programas similares, en donde han existido, han sido ineficaces o insuficientes para solucionar los problemas de los/as desempleados. Mientras que los nuevos empleos que fueron generados por las empresas privadas han tendido a tener mejores salarios, estos empleos requieren de mano de obra calificada. Asimismo, la creación anticipada de una sólida clase media propietaria mediante la privatización no ha ocurrido. En su conjunto, la riqueza se ha concentrado más.
- ***El proceso de privatización ha carecido de transparencia.*** A menudo, los gobiernos han dirigido mal los programas de privatización y no han integrado a los/as trabajadores y organizaciones sociales en estos procesos, mientras que los mecanismos regulatorios han sido ineficaces para garantizar una supervisión adecuada. En los países SAPRI, los/as contribuyentes han percibido que sus activos públicos han sido robados, y los gobiernos han sido ***incapaces de aumentar los niveles de ingresos anticipados por la venta de las empresas debido a que muchas fueron valorizadas por debajo de sus precios reales cuando fueron vendidas.***

Las empresas estatales a menudo cumplen con objetivos importantes de carácter social o nacional, ya que la utilidad dada a una entidad pública no puede ser medida solamente por la rentabilidad de la empresa en sí misma. Mientras que la privatización de tales empresas puede incrementar sus rentabilidades en un sentido económico muy limitado, éste puede destruir beneficios significativos a nivel social y nacional, reduciendo así la eficiencia en un sentido más amplio. Asimismo, el rol idóneo de las empresas de propiedad estatal debería depender del nivel de desarrollo de cada país. En los países en desarrollo con escaso capital, las empresas de propiedad estatal pueden ayudar al desarrollo tecnológico, fortalecer las industrias nacionales y mejorar los niveles de empleo.

Dadas estas observaciones, las siguientes recomendaciones básicas surgen de los estudios SAPRI. Una decisión con respecto a la privatización debería tener en cuenta consideraciones sobre las funciones estratégicas de carácter social y nacional que cumple la empresa; no debería basarse solamente en un conjunto de medidas definidas en términos de eficiencia o rentabilidad. Una combinación de diferentes tipos de propiedad, basada en una serie de circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales particular de cada país, puede ser lo mejor para atender las necesidades del país respectivo. Sin embargo, las experiencias en SAPRI y en otros países con la privatización de los servicios públicos esenciales, sugieren que éstos deberían permanecer bajo el control del estado o de los gobiernos locales con el fin de mejor garantizar el suministro de los servicios de calidad a precios asequibles para todos los sectores de la población. En cualquier caso, las decisiones con respecto a la estructura de la propiedad deberían ser hechas a nivel nacional, los préstamos y la ayuda extranjera no deberían estar atadas a ninguna precondition al respecto.

Aunque los beneficios de la inversión y de la propiedad extranjera son reconocidos, deberían tomarse medidas para que las compañías transnacionales no desplacen a las empresas nacionales a través de los procesos de privatización. La prioridad debería ser darle apoyo a las empresas nacionales para que puedan prosperar y satisfacer las necesidades locales. Por último, los mecanismos de participación ciudadana deberían ser desarrollados y apoyados con el fin de facilitar una transparencia en el flujo de información, lo cual podría a su turno disminuir la corrupción y proporcionarle a los ciudadanos/as una mayor influencia en los procesos de toma de decisiones.



El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural en el Sector Agropecuario sobre los Pequeños Productores y la Seguridad Alimentaria

I. Introducción

Este capítulo resume las repercusiones sociales y económicas de las políticas de reforma al sector agropecuario obtenidas a través de las tres evaluaciones de SAPRI que fueron realizadas en **Bangladesh, Uganda y Zimbabue**, como también de los ejercicios de CASA llevados a cabo en **Filipinas y México**. Algunas diferencias se presentaron en el enfoque de cada una de estas investigaciones. Las investigaciones en Uganda y Zimbabue analizaron los efectos de una serie de políticas en el sector agropecuario, mientras que el estudio de Filipinas optó por observar el impacto de una política específica sobre un subsector agropecuario en particular. En Bangladesh se llevaron a cabo dos estudios por separado, uno se enfocó en el impacto de las reformas sectoriales sobre la rentabilidad de los cultivos y el otro se centró en el tema de la seguridad alimentaria.

El sector agropecuario es considerado como la columna vertebral de las economías de Uganda y de Zimbabue, le proporciona empleo a cerca del 70% de las poblaciones de estos dos países. Además, éste aporta alrededor del 40% del total de las ganancias generadas por las exportaciones en el caso de Zimbabue y el 43% del PIB en el caso de Uganda. En Bangladesh, el sector representa una tercera parte del PIB. En Filipinas, el arroz es la principal fuente de ingresos en la economía rural y se constituye en un alimento de primera necesidad para cerca del 85% de la población.

El desempeño del sector antes de las reformas en estos países había sido considerado por las instituciones financieras internacionales como inadecuado por varias razones. En Uganda, se dijo que la agricultura se había estancado debido a la sobrevaloración de la tasa de cambio y a la ineficiencia de las juntas paraestatales de comercialización agrícola, lo que había desestimulado la producción. En Bangladesh, se consideró que la ineficiente producción, la inequidad en la distribución de cereales, y la falta de divisas para la importación de insumos agrícolas estaba socavando el potencial del sector agrario. En Zimbabue, la participación directa del gobierno en la producción, la distribución y la comercialización de insumos agrícolas y productos básicos fue considerada como un obstáculo para el desarrollo del sector.

II. Los Objetivos, las Políticas y las Estrategias de la Reforma al Sector Agropecuario

Las políticas de reforma al sector agropecuario en varios de los países estudiados fueron ejecutadas dentro del marco de los programas de ajuste estructural que fueron respaldados por el Banco Mundial y el FMI. Los objetivos principales de las reformas en los distintos países fueron: incrementar la productividad y la producción agropecuaria, estimular las exportaciones de productos agrícolas como una base del crecimiento económico nacional, mejorar el ingreso de los agricultores y garantizar la seguridad alimentaria.

Las políticas que se llevaron a cabo reflejaron la estrategia de desarrollo que ha sido favorecida por el Banco y el Fondo. A nivel macro, la estrategia incluye: una reducción del rol del estado con el fin de reducir el gasto público; una política restrictiva tanto en el área monetaria como en la parte fiscal; una expansión del rol del sector privado en el fomento del desarrollo económico; y una liberalización del comercio tanto interno como externo que pretendía que el mercado y no el estado se encargara de la asignación de los recursos y determinara los precios de los insumos y de los productos. Aunque los países implementaron similares programas macroeconómicos de carácter restrictivo, los cuales tuvieron un impacto propio sobre el sector agropecuario, se presentaron diferencias en el énfasis en cuanto a las políticas sectoriales específicas aplicadas en cada país. Éstas dependieron en gran parte del diagnóstico de las razones principales que se consideraron habían obstaculizado el desarrollo de los respectivos sectores agropecuarios.

A continuación se encuentra un resumen de las políticas específicas que pretendían reformar al sector agropecuario en los países estudiados.

En **Zimbabue**, las políticas principales fueron:

- (i) la reducción de la participación directa del estado en la producción, la distribución y la comercialización de insumos y productos agropecuarios;
- (ii) la eliminación de los subsidios a los insumos y créditos agropecuarios;
- (iii) la liberalización de las exportaciones e importaciones; y
- (iv) la privatización de la comercialización agropecuaria.

En **Uganda**, las reformas enfatizaron:

- (i) la liberalización de la tasa cambiaria (eliminar la sobrevaloración de la moneda);
- (ii) el control de la inflación;
- (iii) la liberalización del comercio de insumos y productos agropecuarios;
- (iv) la provisión de incentivos a las exportaciones del sector privado (eliminación de la carga tributaria a las exportaciones); y
- (v) la eliminación de subsidios gubernamentales al sector agropecuario.

En **Filipinas**, las políticas más importantes fueron:

- (i) la liberalización de la tasa cambiaria y devaluación de la moneda;
- (ii) la liberalización de los precios y de los mercados;
- (iii) la reforma y privatización de instituciones paraestatales;
- (iv) la promoción de las exportaciones; y
- (v) la eliminación de subsidios;

En **México**, las medidas que se adoptaron incluían:

- (i) reformas constitucionales que facilitaban la privatización y la concentración de la tierra y de los recursos naturales;
- (ii) la reducción de la participación del estado en la producción agropecuario;
- (iii) la privatización de la producción y la distribución de los insumos y servicios agropecuarios; y
- (iv) la liberalización del comercio de productos agrícolas básicos.

En **Bangladesh**, el énfasis fue puesto en:

- (i) el aumento de la participación del sector privado en el sistema de riego y en la distribución de fertilizantes;
- (ii) la reducción de los subsidios a los insumos agrícolas;
- (iii) la introducción de precios mínimos para algunos productos agrícolas; y
- (iv) la liberalización de las exportaciones e importaciones de cereales.

III. El Proceso de Diseño de la Política

La falta de participación en el diseño de estas políticas de la mayoría de las poblaciones que se han visto afectadas por ellas fue un tema de preocupación señalado desde el comienzo de SAPRI. El diseño de la política ha sido reservado a los/as expertos en el tema en los Ministerios de Planeación, Finanzas y Agricultura y en el Banco Mundial y en el FMI. En **Zimbabue**, las entrevistas a los/as miembros del sector agropecuario revelaron que no se han consultado a las organizaciones de agricultores que representan a los/as pequeños o grandes productores. En **Bangladesh**, consistente con las críticas que se les han hecho a todos los programas de ajuste, las políticas agrarias fueron vistas como sí “vinieran del cielo”, es decir, impuestas por los poderosos donantes sin consulta adecuada ni esfuerzo por tomar en consideración las inquietudes de las poblaciones más pobres. En **Uganda**, las entrevistas que fueron realizadas bajo el estudio SAPRI, como también estudios previos, indicaron que mientras la población rural con escasos recursos es capaz de hablar acerca de los impactos de las políticas económicas sobre sus vidas diarias, ha recibido poca información sobre las políticas específicas que se negociaron con el Banco. Los/as representantes de la sociedad civil que asistieron al Foro Nacional de Apertura en Kampala enfatizaron que el gobierno no había consultado a los/as productores locales en el proceso de formulación de la política y que en lugar de ello, había impuesto políticas que no tuvieron en cuenta las dinámicas a nivel micro.

IV. El Impacto de las Políticas de Reforma

4.1 Impacto Económico

4.1.1 Producción

Uno de los principios básicos detrás de la apertura del mercado es que la eliminación de las distorsiones en el mercado incrementará eventualmente los precios reales al productor para ciertos productos primarios, beneficiando a los/as productores de forma individual y proporcionándoles un incentivo directo para que incrementen la producción de estos productos.

Sin embargo, de acuerdo con las evaluaciones de los países, en lugar de beneficiar a los/as agricultores en general, *el impacto de las políticas de reforma sobre la producción agrícola ha sido variado*. Estos resultados no son sorprendentes ya que reflejan las diferencias que existen en las estructuras de las economías en los diferentes países, como también sus desigualdades internas. Por ejemplo, en **Uganda**, la agricultura es dominada por los/as pequeños productores, mientras que en **Zimbabue**, un grupo pequeño de agricultores comerciales controla la producción agrícola. En algunos países, -- como Uganda, Bangladesh y Zimbabue -- los estudios señalaron que toda la producción agrícola en su conjunto se incrementó, mientras que en otros países ésta disminuyó. Como también es importante mencionar, en el interior de cada país la producción de algunos cultivos aumentó mientras que en otros casos descendió.

La promoción de las exportaciones ha sido un elemento importante de los programas de reforma agraria, diseñados para estimular el crecimiento llevado por el sector agropecuario en todos estos países. No obstante, *en muchos casos este énfasis ha conducido a un aumento de las desigualdades sociales, ya que muchos/as agricultores no han tenido igualdad de oportunidades para entrar y beneficiarse de la apertura del mercado. Además, las restricciones como la falta de infraestructura en el sector rural, fueron tratadas inadecuadamente, y las ganancias generadas por las exportaciones estuvieron sujetas a las fluctuaciones de los precios mundiales*. En algunos países como **Zimbabue**, la anhelada diversificación del mercado no aconteció, mientras que en otros países como **Filipinas**, un incremento de las ganancias obtenidas por las exportaciones agropecuarias ocurrió en uno de los subsectores a costa de los demás. *Asimismo, la producción para la exportación ha a menudo ocurrido a expensas de la producción para el mercado interno*, como ha sido en el caso de **México**.

En **Zimbabue**, la producción de maíz se incrementó marginalmente de 1.42 millones de toneladas en 1997/98 a 1.54 millones de toneladas en 1998/99 -- un nivel de producción que se sostuvo por debajo de los aproximadamente 2.5 millones de toneladas que se requieren para el consumo humano y para alimentar el ganado, representando un cambio en el superávit continuo que experimentó la producción en años anteriores. *Este déficit en la producción es atribuido a la apertura, lo cual ha significado un cambio hacia la producción de bienes comerciables*, como productos hortícolas. *Además, el incremento de los costos de los insumos, como semillas y fertilizantes, ha subido de tal forma que las comunidades*

se vieron obligados a reducir drásticamente el área de sus cultivos. Después de la eliminación de los subsidios a los fertilizantes y a otros agroquímicos, sus precios subieron rápidamente más del 300% en cinco años. Asimismo, bajo el programa de ajuste la Corporación Financiera Agropecuaria impuso procedimientos más rigurosos para el desembolso de préstamos, los cuales hicieron que esta fuente tradicional de apoyo se volviera inaccesible para los/as pequeños productores.

Los/as representantes del sector rural en el Foro Nacional de Apertura en Harare explicaron que *la competitividad de los/as agricultores ha sido golpeada por el recorte de los gastos gubernamental en caminos y sistemas de transporte, como también en los sistemas de procesamiento, de almacenamiento, y de distribución. Los/as agricultores también se han visto afectados negativamente por la falta de información que anteriormente había proporcionado las juntas estatales de comercialización, por la insuficiencia de los servicios técnicos y por las altas tasas de interés*, como también por la falta de acceso a la tierra.

El caso del algodón en Zimbabue ilustra el *problema de la monopolización del mercado por parte de las grandes empresas después de la apertura*. Antes de las reformas, un número de empresas competía por la compra de productos a los/as agricultores. Sin embargo, la desregulación de la industria algodonera en 1993 generó la coyuntura para que la Empresa de Algodón de Zimbabue (Cottco) dominara la industria y pudiera así establecer un control monopólico sobre los precios del algodón, implantar estándares de calidad que los/as pequeños agricultores no pueden cumplir, y al mismo tiempo, reducir su esquema de insumos a crédito, del cual los/as productores se habían beneficiado. *Como resultado, la mayoría de los/as productores ya no pueden vender sus productos a precios que les permitan cubrir los costos e incluso cumplir con los requisitos de calidad* que son exigidos por la Cottco.

En el sector ganadero de Zimbabue, la *reducción significativa en el número de cabezas de ganado* fue atribuida a muchos problemas económicos y ambientales del país. *Por una parte, la devaluación de la moneda que pretendía promocionar las exportaciones sirvió para incrementar el precio del forraje importado*, incrementándose los costos de los agricultores en forma sensible. Por otra parte, la apertura del mercado en el sector de la carne provocó una participación del sector privado en la compra de ganado y en el sacrificio y la comercialización de la carne. *Además, llevó a que el gobierno eliminara el apoyo a los precios, lo cual condujo a un desplome en los precios de los productos básicos de los/as agricultores*, ya que la Comisión de Frigoríficos de Zimbabue que era de propiedad estatal ya no podía competir más.

En **Uganda**, el área de cultivo de café, el cual es el principal cultivo del país, aumentó de 250,000 hectáreas en 1992/93 a 300,000 hectáreas en 1999/2000, mientras que la producción pasó de 2.8 millones de sacos (60 kilogramos) a 3.2 millones de sacos. *Este incremento fue el resultado de un programa gubernamental para expandir los cultivos incentivando a las exportaciones mediante la eliminación de restricciones específicas y el mejoramiento de la infraestructura física*. Sin embargo, esto ocurrió

cuando los precios mundiales del café se fueron de picada durante la segunda mitad de la década de los 90, de tal manera que el *valor de las exportaciones de café* cayó de un nivel máximo de US\$432.5 millones en 1994 a US\$164.8 millones para finales de la década.

La producción pesquera en Uganda también se incrementó con el inicio de la exportación en este subsector, pero posteriormente comenzó a declinar como consecuencia de la liberalización. *La explotación excesiva de los lagos por parte de los pescadores que buscaban aprovecharse de las oportunidades del mercado y querían obtener ganancias rápidamente generó problemas ambientales*, mermando las reservas pesqueras y poniendo en peligro la producción en el futuro. Además, *los precios en el mercado interno se incrementaron y el pescado se convirtió en un producto alimenticio inalcanzable para las comunidades locales*, las cuales se habían dependido anteriormente de este alimento por su valor nutritivo y sus bajos precios.

El *decaimiento de la producción en el sector ganadero* en Uganda fue el resultado de un número de factores, algunos de los cuales fueron producto de la apertura como el aumento en los precios de los insumos veterinarios. Además, la demanda de carne ha disminuido como resultado del aumento de la pobreza, debido a las reducciones de puestos de trabajo y a la reestructuración del mercado laboral, como también a la devaluación de la moneda que redujo su valor real. Además, ha habido un cambio dramático hacia la cría de aves de corral y su consumo, ya que el pescado y la carne ya no son asequibles para muchos hogares.

En **Filipinas**, el apoyo del gobierno a la producción arrocerá no ha estado en consonancia con el ritmo en que han aumentado las necesidades de la población en crecimiento. Esto se debe en parte a *los topes cuantitativos sobre los déficit presupuestarios que fueron impuestos por el FMI y que han impedido que se realicen inversiones adecuadas y necesarias en la industria arrocerá, lo cual ha conducido a una disminución de la producción de arroz*.

De otra parte, *en el caso de la cría de camarones en las Filipinas, las reformas a la política crearon un ambiente propicio que estimuló la inversión en la producción de camarones para la exportación*. Esto conllevó a la adopción de métodos intensivos de cría de camarones, con los cuales se pretendía reducir el periodo de amortización de los préstamos e incrementar las ganancias de esta actividad. Sin embargo, un *impacto socioeconómico directo de esta experiencia ha sido la pérdida de los derechos de propiedad colectiva a favor de la propiedad privada de la tierra y de los recursos hídricos* mediante permisos o títulos de propiedad. Además, *esta producción intensiva ha tenido consecuencias bastantes negativas sobre el medio ambiente*.

En **Bangladesh**, *las reformas a la política disminuyeron dramáticamente los costos de los insumos* y, junto con la ampliación de los sistemas de riego y el uso de fertilizantes y semillas mejoradas, *generaron un incremento de cerca del 40% de la producción de cereales* en los años 80. *No obstante, con la profundización de las*

reformas de ajuste en los años 90, el crecimiento agrícola fue liderado por la producción de sectores no dedicados al cultivo de productos agrícolas -- por ejemplo, la silvicultura, la pesca y la ganadería -- como producto del aumento de las restricciones a la demanda, de la falta de mercados para exportar y de la reducción de los precios reales.

4.1.2 Los ingresos de los/as agricultores

De nuevo, uno de los principios más importantes de la apertura es que cuando los precios son determinados por el mercado habrá una mayor eficiencia de la asignación de recursos dentro del sector productivo. Se espera que los/as agricultores respondan en forma racional, asignando la mayoría de sus recursos productivos a aquellos productos básicos que atraen precios más altos y por lo tanto, incrementen los ingresos de sus hogares. Aunque éste fue uno de los objetivos principales de las reformas de la política agropecuaria, no ocurrió en la práctica en los países que fueron estudiados. ***Contrario a los supuestos de fondo de las reformas, la producción en el sector no es homogénea y los/as agricultores no cuentan con las mismas oportunidades para entrar y obtener ganancias en un sistema de libre mercado.***

En **Zimbabue**, el estudio encontró que ***la apertura no necesariamente produce precios más altos para todos los/as productores. Los/as grandes agricultores, quienes gozan de economías de escala, como también los/as agricultores que exportan y quienes se beneficiaron de la devaluación de la moneda, pueden haber disfrutado de un incremento en sus ingresos. Sin embargo, los/as pequeños agricultores y productores/as comunitarios y aquellas personas que producen para el mercado interno no han tenido el mismo éxito. La situación de los/as pequeños agricultores fue la más afectada por la eliminación de los subsidios a los insumos agrícolas, por una reducción del gasto público sobre los servicios de extensión y por el alto costo de los créditos***, los cuales incrementaron el costo de la producción, como también disminuyeron los ingresos de la mayoría de las actividades agrícolas. Asimismo, como consecuencia de la apertura, ***los/as intermediarios privados reemplazaron al estado en la comercialización de los insumos agrícolas y de los productos para el sector de los/as pequeños agricultores.*** Esto puso a estos/as agricultores en desventaja en cuanto a la definición de los precios de sus productos. Mal informados sobre las condiciones del mercado y enfrentando limitaciones en el transporte y en la infraestructura, se han visto forzados a vender sus productos a bajos precios e incluso, algunas veces por debajo de los precios del mercado, como sucedió durante la temporada de 1995/96.

En las encuestas participativas que se realizaron como parte de la investigación de SAPRI, los/as agricultores de **Zimbabue** se lamentaron, que antes de las reformas, estaban comprando insumos agrícolas como semillas, fertilizantes y equipo agrícola a precios relativamente bajos, pero desde que la ***apertura comercial fue introducida por el programa de ajuste, ésta ha permitido que los/as comerciantes cobren por estos insumos precios exorbitantes.*** Incluso, los/as agricultores afirmaron que se vieron obligados

a reducir la compra sus insumos, lo cual repercutió negativamente sobre sus cosechas, en particular en áreas con escasa cantidad de lluvias o caracterizadas por suelos pobres. Además, dijeron que **la reducción de los subsidios a los insumos agrícolas debería haber sido más gradual**. También fueron parte del descontento general, las altas tasas de interés y la dificultad para obtener créditos debido a las exigencias de los bancos de pedir como garantía propiedades considerables. La falta de un programa apropiado de redistribución de tierras fue otra de las razones que fueron mencionadas por los agricultores/as comunitarios al referirse a la grave situación que enfrentan.

En **Uganda**, el panorama es bastante similar. Las evaluaciones concluyeron que **la reforma y apertura del sector agropecuario no han mejorado los ingresos reales de los/as agricultores, sobre todo los/as pequeños agricultores**. Aunque **los precios a los/as productores para algunos cultivos aumentaron, también se presentó un aumento general en el costo de la producción**, y únicamente aquellos/as agricultores que ya tenían los recursos disponibles pudieron beneficiarse.

Como consecuencia de la inadecuada inversión en la industria arrocera en **Filipinas**, la productividad ha permanecido baja, y se ha traducido en bajos niveles de ingresos para los/as arroceros. En el caso de la cría de camarones, la producción orientada hacia la exportación que fue fomentada por **las reformas a la política llevó al empleo de métodos comerciales de producción intensiva de camarones**. **La búsqueda de ganancias rápidas generó una sobreexplotación de los recursos naturales, produciendo un deterioro del medio ambiente y una reducción en las áreas de cultivo de productos tradicionales**, lo cual a su turno, limitó la capacidad de las comunidades locales para dedicarse a actividades económicas de carácter tradicional. **Esto ocasionó un mayor deterioro de los ingresos y un crecimiento de las desigualdades sociales**.

En **Bangladesh**, los hallazgos sobre la rentabilidad del sector agrícola indican un decaimiento en los años 90. Se afirmó en el Foro Nacional de Apertura **que las medidas de apertura han producido un incremento desproporcionadamente grande en el precio de los insumos de producción**, incluidos los fertilizantes, las semillas y los equipos de riego que son importados. **Los/as pequeños agricultores, sobre todo, se han visto golpeados por: el retiro de los subsidios para los pobres, la privatización del sistema de suministro de insumos agrícolas, el comportamiento oligopólico de los/as comerciantes de insumos, la falta por parte del gobierno de proporcionar las instalaciones y servicios necesarios para la compra y almacenamiento de los productos agrícolas, la reducida regulación sobre los estándares para los fertilizantes, las semillas y los pesticidas, y la reducción del acceso a las instituciones formales de crédito y a micro-créditos asequibles**. Al mismo tiempo, los precios de la mayoría de los productos del sector agrícola se han incrementado sólo marginalmente. **Dado que el aumento de los costos ha sobrepasado el incremento de los precios, los/as agricultores en su conjunto no lograron beneficiarse de las reformas**.

En **México**, una serie de talleres participativos en cuatro diferentes regiones del país mostraron un *deterioro significativo de las condiciones para los/as pequeños productores y campesinos/as* en las áreas rurales. Los/as participantes señalaron que *el desmantelamiento de los servicios estatales y la eliminación de los subsidios a la producción agropecuaria creó un contexto de condiciones desiguales, en el cual los grandes productores y las empresas extranjeras obtuvieron ganancias a expensas de los/as pequeños productores, quienes no tenían cómo asumir un incremento en los costos de producción y no tuvieron acceso a créditos asequibles*. Bajo el programa de ajuste se le ha dado prioridad a la agricultura tecnificada y a gran escala, lo cual ha creado nuevos problemas como la contracción y la segmentación del mercado interno, la dependencia en las importaciones y la reducción del consumo. *El resultado ha sido un aumento en el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza.*

4.1.3 Seguridad Alimentaria

En la mayoría de los países analizados, un objetivo específico de las políticas de reforma fue garantizar la seguridad alimentaria. En este contexto, se entiende la seguridad alimentaria como el acceso a alimentos adecuados y nutritivos por parte de todas las personas en todo momento. Las medidas de ajuste que han sido diseñadas se basan en el supuesto según el cual, la oferta local no es importante, ya que el acceso a los alimentos puede ser obtenido a través del mercado.

En todos los países de estudio, con la excepción de Bangladesh, se concluyó que ha habido *un deterioro de la situación de la seguridad alimentaria como resultado de las reformas al sector agropecuario*. A la luz del nivel de vulnerabilidad de las poblaciones con escasos recursos en las áreas rurales y de la caída de los niveles de ingresos de los/as agricultores, como se señaló anteriormente, las políticas de reforma al sector deberían haber sido dirigidas a remediar la oferta alimentaria en su conjunto, como también el acceso adecuado de todos los grupos de la población a alimentos de buena calidad.

En **Zimbabue**, donde la producción de alimentos durante los años 90 no mantuvo el mismo ritmo que el crecimiento de la población, *la situación de la seguridad alimentaria empeoró* al final de la década, con el 30% de los niños menores de cinco años padeciendo desnutrición de forma crónica. La investigación de SAPRI encontró que las *políticas de reforma produjeron una reducción en la capacidad de las comunidades rurales para producir sus propios alimentos, debido al incremento que tuvieron los costos de los insumos agrícolas*. De otro lado, las medidas de política promocionaron la comercialización de los cultivos de los/as pequeños agricultores, haciendo énfasis en la producción por el pago de dinero en efectivo en lugar de que hubiera sido para el consumo familiar. Sin embargo, los/as pequeños productores no pudieron adquirir semillas híbridas y fertilizantes por sus altos costos. Se vieron forzados a reducir el área de sus cultivos, mientras que la fertilidad de la tierra desmejoró, debido al uso limitado de fertilizantes y a los inadecuados servicios de extensión, y por consiguiente, las cosechas se redujeron.

El énfasis de la política en cambiar la producción nacional hacia la horticultura, que llegó a ser el producto de exportación que más divisas genera después del tabaco, no benefició a los/as pequeños agricultores. Los/as participantes en el Foro de SAPRI dijeron que *las exportaciones de Zimbabue también han provocado un cambio del uso de la tierra para la siembra del maíz y de otros cultivos hacia el cultivo de productos para la exportación, los cuales generan mayores ingresos*, como el cultivo de páprika y de algodón. *Esto ha creado una escasez de alimentos básicos e incluso ha incrementado los precios al consumidor*. Por lo tanto, para cumplir con las necesidades de los hogares como las matrículas de los/as niños, los/as agricultores con escasos recursos recurrieron a la venta de los cereales que tenían almacenados, lo cual hizo que las familias experimentaran una escasez de alimentos antes de la siguiente cosecha, o de otros activos como ganado, recurriendo a los pocos ahorros que podrían haber tenido. El *incremento en los precios de los productos básicos ha exacerbado aún más la inseguridad alimentaria de los hogares de bajos ingresos*. A nivel nacional, *Zimbabue se ha transformado con la privatización de las juntas de comercialización, la apertura y la desregulación del sector agropecuario*. *Los/as participantes señalaron que pasó de ser un país que satisfacía las necesidades alimenticias internas, e incluso tenía suficiente maíz y trigo para exportar, ahora debe importar alimentos* de Sudáfrica, Kenia y Mozambique.

En el caso de **Uganda**, el estudio concluyó que el *nfasis en las exportaciones*, inclusive en las exportaciones no tradicionales, en un contexto en el cual la producción de alimentos no mantuvo el mismo ritmo del crecimiento de la población, había *conducido a una mayor inseguridad alimentaria y, en particular a reducir las reservas de alimentos de los hogares con escasos recursos*. El aumento de la producción de café, uno de los principales productos de exportación de Uganda, parece haber sido alcanzada a costa de la producción de cultivos alimenticios en algunas regiones del país. En el distrito de Masaka, por ejemplo, una expansión de la producción de café se dio en forma paralela a la caída de la producción de maíz y frjol. Además, *mientras que la apertura de los mercados agrícolas generó precios más altos para los productos agrícolas, sólo los/as agricultores con mayores recursos económicos pudieron aprovechar de la situación* e incrementar sus producciones. No obstante, la situación de los hogares más pobres se agravó debido a la necesidad apremiante de cubrir los altos costos de los servicios sociales, como los servicios de salud y educación, bajo el programa de ajuste. Por último, los/as participantes en el Foro Nacional de Apertura de SAPRI señalaron un *aumento de la desnutrición en el país*.

En **Filipinas**, la seguridad alimentaria se ha deteriorado, ya que la producción de arroz no ha mantenido el mismo ritmo del aumento de la demanda de la población en crecimiento debido a las condiciones impuestas por el FMI. Como consecuencia de este creciente déficit alimentario, *ha habido un incremento de la dependencia en las importaciones de arroz*, las cuales han estado sujetas a la volatilidad de los precios mundiales. Al mismo tiempo, *el estímulo a la cría intensiva de camarones para la exportación fue acompañado no sólo por de los efectos negativos sobre el medio ambiente, sino también por el desplazamiento del cultivo de alimentos básicos que tenían las comunidades locales*.

La investigación en **México** señaló un creciente déficit en la oferta de alimentos del país, un aumento en la cantidad de cereales importados, y un incremento de los índices de desnutrición bajo el programa de ajuste del país. *La producción de cereales básicos por habitante del país disminuyó casi 10% desde 1980 a 2000 como resultado de las políticas de ajuste que liberalizaron las importaciones y redujeron el apoyo del gobierno a los/as pequeños agricultores.* La dependencia alimenticia pasó de un promedio de 18% en los primeros años de los 80 a 43% al final de la década de los 90. Solo en el 1996, cerca de la mitad del consumo interno de cereales básicos fue suplido por las importaciones, cuyo costo sobrepasó en 50% el presupuesto total del gobierno para el sector rural. Al mismo tiempo, los niveles de pobreza se incrementaron, ya que las políticas de reforma ayudaron a beneficiar más a un grupo pequeño de grandes empresas que se dedicó a la producción para la exportación que a estimular la inversión en la producción de alimentos para el consumo doméstico que podría haber beneficiado a los/as pequeños productores, generado empleo en las áreas rurales, y mejorado así la seguridad alimentaria. De hecho, *una mayor concentración de la tierra generada por las reformas, junto con la promoción de la producción a gran escala para la exportación, hizo que muchos de las comunidades rurales no pudieran producir sus propios alimentos y forzándolas a comprar sus productos alimenticios en el mercado a precios que no pudieron pagar.* Los programas compensatorios probaron ser insuficientes para atender los problemas de gran parte de la población rural, y en el mejor de los casos, solamente pudieron resolver los problemas más apremiantes para la supervivencia inmediata.

En el caso de **Bangladesh**, el estudio concluyó que *el consumo de cereales había alcanzado un nivel más alto que los requisitos mínimos para lograr tener una dieta balanceada.* Sin embargo, ha habido un déficit marginal de tubérculos y verduras y déficit notables en productos ganaderos, legumbres y oleaginosas. En su conjunto, *la tendencia observada hacia el mejoramiento de la seguridad alimentaria fue atribuida en gran parte a los resultados de la Revolución Verde* que como fue señalado, no tuvo en cuenta *las repercusiones negativas sobre el medio ambiente*, en especial sobre los suelos y las aguas superficiales y subterráneas.

4.2 Los Impactos Sociales

4.2.1 Las diferencias socioeconómicas

Una preocupación principal de la sociedad civil ha sido el hecho que las políticas de ajuste no han tomado en cuenta las diferencias socioeconómicas que existen en el interior de cada país. Por lo tanto, poca o ninguna atención se le ha dado a cómo repercusiones de la política que pueden reforzar la diferenciación en el acceso a oportunidades económicas y profundizar las desigualdades. Los estudios indican que las reformas, en realidad, tuvieron impactos diferenciales sobre varios grupos socioeconómicos. Por ejemplo, *las repercusiones de las políticas de ajuste tuvieron a menudo un impacto diferente entre los grandes y los pequeños agricultores, entre los ricos agricultores y los de bajos ingresos, entre los productores de cultivos orientados hacia la exportación y aquellos que producían ante todo para el mercado interno.*

En **Zimbabue**, el *impacto general de las medidas de reforma demostró ser más perjudicial sobre los/as pequeños agricultores, quienes se vieron más afectados por las limitaciones de la comercialización* que los productores a gran escala, quienes gozaron de economías de escala. Los/as pequeños agricultores tuvieron que depender más de los intermediarios privados una vez fue reducido el rol del gobierno bajo la apertura, a raíz de los subdesarrollados sistemas de información del mercado que vinculan a los agricultores con los/as compradores, la dificultad para acceder a algunos canales de comercialización, y una falta de mercados estables para sus productos. En la práctica, esto se tradujo en costos más altos para los insumos y en precios más bajos para los productos de los/as pequeños agricultores. Como resultado, el área total de cultivos disminuyó en las zonas comunitarias y de reasentamiento. No obstante, más y más personas de estas áreas dependieron de la agricultura debido al crecimiento natural de la población y a los despidos impulsados en otros sectores de la economía por el programa de ajuste. Bajo estas circunstancias, la falta de una adecuada redistribución de la tierra mostró ser uno de los obstáculos principales para que los/as pequeños agricultores pudieran cultivar. Otros de los obstáculos para el desarrollo de la producción agropecuaria, como los altos costos y la reducida disponibilidad de los créditos y la reducida inversión estatal en investigación y servicios de extensión, recayeron más pesadamente sobre los/as pequeños agricultores.

En **Uganda**, los/as participantes en el Foro de SAPRI señalaron que *la reducida rentabilidad que obtuvieron los/as pequeños productores ha contribuido en gran parte al muy alto nivel de pobreza en los poblados*. Frente a la ausencia de programas gubernamentales y a una adecuada infraestructura, los/as pequeños comerciantes y los propietarios de los medios de transporte se han beneficiado del aumento de los precios de venta al público en Kampala, los cuales pueden alcanzar diez veces el valor de los precios al productor.

El acceso diferencial a los recursos productivos, a los caminos y a los mercados de los diferentes grupos de agricultores de Uganda condicionó sus reacciones a los incentivos a los precios creados por la liberalización agropecuaria. Por ejemplo, *el incremento en los precios a los productores de café, benefició solamente a aquellos/as agricultores que tenían tierra y otros recursos para expandir el cultivo de café. Los/as pequeños agricultores con una limitada cantidad de tierra no pudieron aprovecharse de tales oportunidades, y su situación empeoró, ya que enfrentaron los mismos incrementos en el costo de los insumos que los grandes agricultores*. Las diferencias en el desarrollo regional en el interior del país fueron otro factor importante, las cuales produjeron impactos diferenciados y tendieron a profundizar las desigualdades ya existentes. Los representantes del Banco Mundial y del Ministro de Finanzas en el Foro Nacional de Apertura reconocieron que la pobre infraestructura física y financiera del sector rural ha contribuido a los efectos negativos de la apertura a nivel del hogar.

La encuesta participativa en Uganda reveló que *las percepciones de los/as ciudadanos con respecto a las reformas al sector agropecuario variaron de una comunidad a otra y de acuerdo con la posición socioeconómica de los/as entrevistados*. Por ejemplo, en el distrito de Kabarole, las personas tenían la percepción que la apertura

comercial en los productos agrícolas había tenido resultados positivos, ya que ahora los agricultores eran libres de venderle a cualquier comprador/a según sus preferencias, en lugar de que los precios fueran impuestos por las juntas de comercialización, como fue el caso anteriormente. El mismo sentimiento fue expresado por los/as agricultores ricos en el distrito de Kalangala, quienes estaban impresionados por la rapidez en el pago de sus productos que el nuevo sistema había introducido. No obstante, en el mismo distrito, los agricultores de bajos recursos se lamentaron que la producción agrícola no era remunerada lo suficiente. Por ejemplo, solamente los/as comerciantes y no los/as agricultores podían comprar carros. En otros distritos a través del país, los/as agricultores relacionaron la apertura con los comerciantes usureros. Los caminos en mal estado y el alto costo del transporte hicieron más difícil para estos agricultores explorar otros mercados fuera de la zona donde estaban ubicados, dejándolos a merced de los intermediarios. *La barrera que la escasa infraestructura impuso a la comercialización efectiva de los productos agrícolas fue un tema recurrente en muchas de las respuestas dadas por los/as agricultores.*

El estudio de **México** muestra que *las desigualdades económicas y sociales que existen en las áreas rurales fueron exacerbadas en ese país también como resultado de las reformas*. En la economía rural, un porcentaje muy pequeño de productores/as tiene acceso a tierra de buena calidad, a infraestructura y a tecnología moderna, con los cuales se ha desarrollado la producción para la exportación. Al mismo tiempo, varios millones de pequeños/as productores de bajos ingresos y con limitado acceso a la infraestructura y a tecnología, se han dedicado a la producción en pequeña escala para su subsistencia y para el mercado interno. *La naturaleza dual de la economía ha creado una situación en la cual sólo los grandes productores con acceso a recursos han podido aprovechar los cambios de la política agropecuaria e incrementar la producción para exportar. La eliminación del apoyo gubernamental a la producción y a la provisión de créditos, ha golpeado sobre todo a los/as pequeños y medianos productores quienes cultivan cereales básicos.* Los/as participantes del Foro de Apertura indicaron que los fondos canalizados por la banca de desarrollo estatal para el sector rural cayeron en forma abrupta en los años 90, y obtener financiación en general para cualquier agricultor que produzca para el mercado interno se ha tornado difícil de encontrar. Los programas públicos que posteriormente fueron adoptados para compensar dichos impactos negativos tuvieron un alcance limitado, además no fueron mantenidos, y al final beneficiaron principalmente a grandes productores. El estudio concluyó que *las reformas habían incrementado la concentración económica y la exclusión social.*

El desplazamiento de las comunidades rurales y la consiguiente migración masiva a los centros urbanos que ha sido producto de un mayor empobrecimiento y marginalización de los/as pequeños agricultores en **Filipinas**, como también la carga desproporcionada sobre las mujeres debido a una merma de la seguridad alimentaria, se constituyeron en importantes repercusiones sociales que fueron resaltadas en el Foro Nacional de Apertura en Manila. *A raíz del apoyo insuficiente del estado a los servicios de infraestructura, como sistemas de riego, instalaciones para almacenar la cosecha y caminos entre las fincas y los mercados, los/as pequeños agricultores no han podido mejorar sus niveles de productividad o llevar sus productos al mercado a precios que cubran el valor de sus*

costos. También, la liberalización de los precios después de la privatización de las juntas de comercialización ha tenido un impacto negativo sobre los/as agricultores. Se observó una disminución en el cultivo de arroz y de otros alimentos básicos, y ***los/as pequeños agricultores que cultivan productos alimenticios se han visto más marginados***. Además, los/as participantes se refirieron a la falta de acceso a créditos formales como un problema clave para los/as agricultores, quienes tienen como única opción el mercado informal, el cual ofrece préstamos a corto plazo con tasas de interés exorbitantes.

En **Bangladesh**, un análisis participativo sobre el bienestar social de las comunidades fue realizado en tres poblados con diferentes niveles de sistemas de riego a fin de evaluar el impacto de las políticas agropecuarias que liberalizaron el suministro de los sistemas de riego sobre la pobreza. Éste muestra que la pobreza disminuyó a través del tiempo en todos los poblados que fueron estudiados sin reparar en el nivel de cobertura del sistema de riego. No obstante, la tasa de reducción había sido más baja en el poblado donde el desarrollo del sistema de riego había sido más alto. Asimismo, las condiciones de la población más pobre empeoraron a través del tiempo en los tres poblados, mientras que aquellas personas que disponían de mayores recursos se beneficiaron de forma desproporcionada de los servicios de riego. De esta manera, las desigualdades se ahondaron en los tres poblados a través del tiempo, aunque a un ritmo diferente.

4.2.2 El impacto diferenciado basado en el género

El diseño de las reformas no tuvo en cuenta consideraciones de género, y esta fue una preocupación particular que tuvo la sociedad civil. Los estudios de los países indican que las reformas a la política habían tenido un impacto diferencial apreciable sobre los hombres y las mujeres, el cual dependió de un número de factores. ***La división del trabajo existente basada en el género, el relativo acceso y control de los recursos (por ejemplo, tierra y crédito) por parte de las mujeres, y la posición de las mujeres en diferentes culturas fueron factores importantes*** que determinaron cómo las mujeres se vieron afectadas en forma diferente que los hombres, como consecuencia de las reformas a la política agropecuaria.

En **Zimbabue**, las mujeres (y los/as niños) son la principal mano de obra de la producción agrícola, en particular en las zonas comunales. No obstante, las condiciones particulares que enfrentan las mujeres en el sector no fueron tomadas en cuenta en el diseño de las reformas. La participación de las mujeres en las actividades agrícolas en Zimbabue está en desventaja, debido al acceso limitado que tienen a la tierra y al crédito. Los derechos sobre la propiedad de la tierra son concedidos a los jefes de hogar, quienes son por lo general hombres, y las mujeres que son jefas de hogar tienen mayores dificultades para adquirir tierras. La Constitución de Zimbabue refuerza este patrón tradicional sobre la propiedad de la tierra y no garantiza los derechos de las mujeres a poseer tierras o a adquirir propiedades. ***Por lo general, como la tierra sirve de garantía para obtener créditos agrarios, las mujeres tienen un acceso muy limitado a los préstamos bancarios; menos del 10% de los créditos para los/as pequeños agricultores fueron otorgados a mujeres***, quienes recibieron incluso una parte más pequeña de los servicios de extensión. Existe sólo un escaso número de programas destinados específicamente a mujeres agricultoras.

En **Uganda**, por lo general los hombres cultivan para comercializar o exportar, mientras las mujeres siembran productos alimenticios para el consumo del hogar. ***La intensificación de la producción por dinero en efectivo o para exportar, como parte del programa de ajuste, ha tendido a incrementar las responsabilidades de las mujeres, quienes a menudo tienen que contribuir a la producción de cultivos comerciales, además de la siembra de cultivos alimenticios para el consumo del hogar, siendo estos últimos no por lo general el objeto de las políticas de ajuste.*** Esta situación se halla sobre todo donde las familias no pueden contratar mano de obra.

La investigación también encontró ***diferencias a nivel regional en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, las cuales tendieron a verse reforzadas por las reformas.*** De esta manera, en algunos lugares donde las reformas a la política agropecuaria han estado acompañadas por ingresos más altos, los hombres adquieren más esposas, quienes tienen entonces que competir más intensamente por el favor de los hombres. En tales circunstancias, las mujeres pueden incluso entregarles el dinero que ellas ganan a los hombres para que lo gasten. En otros lugares como Kabale, las mujeres llevan a cabo las actividades de la producción agropecuaria sin la ayuda de los hombres y asumen también la responsabilidad de pagar los impuestos. En tales casos, las mujeres toman las decisiones sobre cómo gastar el dinero, y por lo general las reformas se inclinan a fortalecer la posición que tienen. Por ejemplo, las mujeres en el distrito de Bushenyi, estaban contentas con la comercialización de los cultivos alimenticios tradicionales, lo cual les permitió obtener y controlar algunos ingresos monetarios. En los distritos en donde el VIH/SIDA ha hecho estragos, las mujeres tienden a involucrarse cada vez más en cultivar para la comercializar o exportar, ya que como viudas tienen que asumir la responsabilidad de las actividades que sus esposos realizaban anteriormente.

En **México**, la ***participación de las mujeres en la producción agropecuaria creció en el transcurso de las reformas*** -- de 12% de la fuerza laboral en 1991 pasó a 17% en 1997. El aumento de la participación de las mujeres en el sector se debió a dos razones principales. En primer lugar, ***algunas mujeres ocuparon el lugar de sus esposos, quienes emigraron al exterior en busca de trabajo.*** Sin embargo, sus esposos ausentes todavía permanecieron como los propietarios legales de la tierra, y gran parte del trabajo de las mujeres fue considerada como mano de obra familiar no remunerada. La proporción de mujeres en el sector agropecuario que no son remuneradas se incrementó de 51% en 1991 a 64% en 1997. ***Hubo también un incremento en la cantidad de las mujeres con trabajo remunerado en el sector agropecuario, aunque se debe al relativo incremento en la producción de las exportaciones agrícolas,*** la cual requiere mano de obra intensiva. No obstante, estos empleos tendieron a ser de baja remuneración, con malas condiciones de trabajo, y las mujeres empleadas en ese sector con frecuencia tienen que llevar la carga adicional del trabajo doméstico y de su trabajo familiar no remunerado.

4.2.3 El Impacto sobre el medio ambiente

La producción agropecuaria tiene a menudo efectos ambientales de considerable magnitud, aunque no son tomados en cuenta en el diseño de las políticas de reforma.

Como se indicó anteriormente, ***las políticas de reforma en Filipinas estimularon la cría intensiva de camarones para la exportación, la cual produce efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, como la degradación y la contaminación de los manglares y del ecosistema costero***, como también de las tierras y los recursos hídricos adyacentes. Esto ha sido confirmado por estudios de caso que fueron realizados por varios municipios, incluidos Hinatuan y Mindanao, sobre la cría intensiva y semi-intensiva de camarones. El estudio registró los efectos dañinos, incluidos: la destrucción de los manglares mediante su conversión en estanques piscícolas; la contaminación de los sistemas hídricos a través del uso de químicos, pesticidas y antibióticos; la acumulación y descarga de residuos sin tratamiento (por ejemplo, desperdicios de camarón, y forrajes sin comer); y la salificación y la reducción de los recursos hídricos locales.

Las reformas agrícolas también han causado una degradación considerable de los suelos y una pérdida de la biodiversidad en Filipinas. Como fue relatado en el Foro Nacional de Apertura en Manila, el aumento de la asignación de recursos públicos y de servicios, como el sistema de riego, hacia la producción de banano y de otros cultivos para la exportación ha producido un incremento significativo de estos cultivos, de los monocultivos a gran escala, y del uso extensivo de químicos.

En **Bangladesh**, ha existido una preocupación por ***la degradación del medio ambiente como producto del uso de fertilizantes sin los controles apropiados*** y sin cumplir con los estándares para su utilización, siendo un producto de la apertura del mercado y de la desregulación. Además, ***los esquemas de riego intensivo también fomentados por la apertura del mercado han producido una extracción excesiva de aguas freáticas*** que se cree ha llevado al agotamiento de las fuentes acuíferas durante la estación de sequía, como también al envenenamiento del agua con arsénico.

La eliminación de los programas de extensión en **Uganda**, según se explicó en el Foro Nacional de Apertura del país, ha permitido que los intermediarios privados den consejos a los/as agricultores sobre los métodos para cultivar, como el uso de químicos, y esto ha tenido desastrosas consecuencias. Existe evidencia también que ***aunque la apertura ha ayudado a expandir la producción en el sector pesquero, ha causado varios problemas ambientales***. Por ejemplo, la Unión Europea estableció una prohibición sobre el pescado de Uganda, debido a las malas condiciones sanitarias en el sector. Este estudio además señaló que la comercialización ha conducido a una reducción de las reservas pesqueras en la mayoría de los cuerpos acuáticos, como consecuencia de la sobreexplotación que ha sido producto de la competencia no regulada entre la pesca artesanal de carácter tradicional y la pesca trainera comercial.

La evaluación en **México** indica que ***las políticas de reforma que han favorecido el monocultivo a gran escala y conducido a una mayor concentración de los recursos, han contribuido también a acentuar la pérdida de biodiversidad y promocionar el uso en exceso de la tierra de mala calidad, lo cual ha acelerado el proceso de erosión de los suelos***. Por ejemplo, en los estados del suroeste como Michoacán y Guerrero, la horticultura a gran escala, con el uso indiscriminado de agroquímicos, ha precipitado la degradación de los

suelos. En las regiones más áridas del nordeste y del centro del país, la desviación de los pocos recursos hídricos hacia los grandes productores -- posibilitado mediante cambios en la legislación que han ayudado a privatizar ciertos aspectos del suministro de agua -- está acelerando el deterioro de la capa freática, con consecuencias potencialmente catastróficas sobre las comunidades y el medio ambiente. Al mismo tiempo, ***los/as pequeños agricultores y la población de bajos ingresos han sido empujados hacia tierras de menor calidad***, las cuales son utilizadas más intensamente debido a la falta de alternativas de trabajo e ingresos, causando una mayor erosión a los suelos y otros deterioros en el medio ambiente.

V. Conclusión

Las investigaciones muestran que las reformas al sector agropecuario no han mejorado, por lo general, el bienestar de aquellas personas que viven en las áreas rurales en los países SAPRI y CASA. La producción agropecuaria se ha incrementado en algunos países pero en otros no, mientras que la producción de algunos cultivos ha aumentado y la de otros ha disminuido. En los lugares donde las exportaciones se han expandido, muchas veces ha sucedido a costa de la producción para el mercado interno. Además, estas políticas de ajuste han tenido impactos diferenciales a lo largo de los estratos socioeconómicos, y como resultado, las desigualdades en el campo se han agravado. Las personas que tenían previamente acceso a recursos productivos han tendido a ser quienes se han beneficiado, mientras que las poblaciones más pobres con frecuencia han sido más marginadas.

El ingreso real de los/as agricultores, sobre todo de los pequeños productores, no ha mejorado, debido principalmente a que los precios de los insumos agrícolas han aumentado en todas partes. Aún, donde hubo un incremento en los precios de los productos, el aumento en el costo de la producción en general ha sido más alto. Con la reducción o la siembra inadecuada de cultivos alimenticios para el mercado interno, junto con la falta de una mejora en los ingresos de muchos de los sectores de bajos recursos y un incremento en el costo de vida, se ha presentado un deterioro general en la seguridad alimentaria en casi todas partes. En muchas áreas, los nuevos patrones de producción agrícola que fueron generados por las reformas han tenido impactos perjudiciales sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, las mujeres han tendido a llevar una mayor carga en el proceso de reforma.

En forma más específica, los siguientes hallazgos emergieron de los ejercicios en Bangladesh, Uganda, Zimbabue, Filipinas y México.

- ***Las reformas al sector agropecuario han ahondado las desigualdades sociales. El fomento de las exportaciones, la liberalización de las importaciones y el retiro del apoyo gubernamental al sector agropecuario han servido para reforzar el acceso diferenciado a los recursos para la producción.*** En donde las exportaciones se han expandido y los ingresos se han incrementado, pese a estar sujetos a las fluctuaciones de los precios mundiales, solamente los grandes productores han obtenido la mayor parte de los beneficios económicos, ya que ***los/as agricultores no han tenido igualdad de oportunidades para entrar y beneficiarse en un mercado liberalizado.*** Los obstáculos como la falta de infraestructura del sector

rural, sobre todo en áreas más lejanas, en donde las poblaciones de bajos recursos se encuentran concentradas, no recibieron atención adecuada en el proceso de reforma. Además, la concentración del uso de la tierra para **la producción de cultivos a gran escala para exportar ha reemplazado la siembra de cultivos alimenticios para el consumo interno** y ha tendido a empujar a los/as pequeños agricultores a explotar en exceso la tierra de calidad marginal.

- **El ingreso de los/as agricultores en su conjunto no ha mejorado como resultado de las reformas. Esto se ha debido principalmente al incremento de los costos relacionados con la producción agropecuaria** (por ejemplo, las semillas, los fertilizantes, sistema de riego, maquinaria y equipo), ya que los costos de producción tendieron a incrementarse más que cualquier crecimiento en los ingresos por concepto de ventas. **Los/as pequeños agricultores se han visto afectados en particular, como consecuencia de las reformas, debido a que los subsidios para la producción fueron eliminados, el gasto público en los servicios de extensión disminuyó, y el obtener crédito se volvió más caro.** Además, la apertura ha incrementado la dependencia de estos/as productores en los intermediarios, quienes comercializan los insumos y los productos agropecuarios. Esto ha incrementado los costos y ha disminuido los ingresos para estos/as agricultores, para quienes las opciones de comercialización se han vuelto más limitadas, ya que el estado se ha retirado de esta función.
- **La seguridad alimentaria ha disminuido en la mayoría de los países.** El impacto de las políticas de ajuste sobre la oferta de alimentos y la accesibilidad a éstos ha variado de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, siendo la mayoría de población rural de bajos recursos la que tiende a verse más afectada por esta situación. Las reformas se llevaron a cabo bajo el supuesto según el cual, la oferta local no es importante, ya que el acceso a productos alimenticios puede ser obtenido a través del mercado. Sin embargo, **la reducción de la oferta interna de alimentos no ha sido acompañada por un incremento del acceso al mercado por parte de la población rural con escasos ingresos, la cual carece de los medios para adquirir productos alimenticios**, con el resultado que muchos de las poblaciones rurales han sufrido de un consumo inadecuado de alimentos y un incremento de la desnutrición. En algunos países, una causa principal de la inseguridad alimentaria ha sido los bajos niveles de cosechas, los cuales han sido ligados a las políticas de reforma que han reducido el apoyo del estado a los servicios de extensión y a los insumos para la producción.
- **Las políticas de ajuste en el sector agropecuario han llevado a mayores problemas ambientales.** Las políticas de reforma al sector han favorecido el monocultivo a gran escala y han generado una mayor concentración de los recursos. Estos nuevos patrones de producción agropecuaria han contaminado las tierras y el agua con químicos a través del uso intensivo y sin control de fertilizantes, reduciendo la capa freática mediante la utilización de sistemas de riego, erosionando los suelos y agotando los recursos naturales más vitales. Además, han servido para acrecentar la

pérdida de la biodiversidad. Al mismo tiempo, los/as pequeños agricultores y las poblaciones más pobres han sido forzados a ocupar tierras de calidad marginal, las cuales son explotadas con mayor intensidad debido a la falta de alternativas de trabajo e ingresos. Esto ha causado una mayor erosión de los suelos y otros detrimentos del medio ambiente.

- ***Sin tener en cuenta consideraciones de género en el diseño de la política, las medidas de ajuste en el sector agropecuario han tenido impactos diferentes sobre los hombres y las mujeres, siendo las mujeres las que llevan una carga más grande.*** Según los estudios, la división del trabajo que existe basada en el género, el nivel de acceso a y el control de los recursos por parte de las mujeres (por ejemplo, la tierra y el crédito), y la posición de las mujeres en diferentes culturas son factores principales que determinan cómo las mujeres se han visto afectadas de forma diferente a los hombres, como resultado de las reformas a la política del sector agropecuario. ***Los problemas que enfrentan los/as agricultores debido a estas reformas, en especial aquellas medidas que han promovido la producción para exportar, le han puesto una carga más pesada a las mujeres en los países en los cuales ellas son las principales productoras.***

A la luz de estos hallazgos, algunas recomendaciones iniciales puede hacerse. El enfoque de la política en países en los cuales la agricultura es un sector importante, debería ser orientada a darle prioridad a la producción dirigida al abastecimiento del mercado interno y a garantizar la seguridad alimentaria. Mientras que las exportaciones agropecuarias son un elemento importante de las estrategias de desarrollo de la mayoría de países, las preferencias de la política y las decisiones de la inversión deben tener en cuenta las diferentes capacidades que tienen ciertos grupos -- sobre todo las mujeres y los/as pequeños agricultores -- para acceder a nuevas oportunidades del mercado y mejorar el acceso a la tierra y otros recursos críticos. Asimismo, la política comercial en el sector debería ser matizada, permitiendo que los países puedan alcanzar algún grado de autosuficiencia y estimulando la producción de los/as agricultores marginados, incluyendo a las mujeres, con el fin de apoyar a las poblaciones rurales de bajos ingresos para que tengan acceso a productos alimenticios asequibles.

La ejecución de pasos efectivos para apoyar a los/as pequeños productores y alcanzar la seguridad alimentaria debería realizarse antes que, y de allí ser integrada con, la apertura del sector y el fomento de las exportaciones. Como parte de dicha política de desarrollo rural, el estado debería proporcionar la ayuda necesaria para garantizar: el acceso de estos/as agricultores a provisiones agropecuarias y servicios de extensión asequibles; el mejoramiento de los caminos rurales y del transporte; mayor desarrollo y regulación de los sistemas de riego; y la promoción de reformas a la tenencia de la tierra. Además, deberían establecerse instituciones formales, con el apoyo del estado, para proporcionar acceso igualitario a todos/as productores a la información y a los mercados, como también para garantizar un control sobre los impactos medioambientales y remediar las repercusiones desfavorables.

En términos generales, las políticas agropecuarias deberían ser diseñadas para reducir las desigualdades existentes mediante el fomento de la capacidad de los/as productores a

pequeña y mediana escala y la ayuda a los/as campesinos marginados para que puedan construir una vida digna y sustentable en el sector rural. Para ese fin, las políticas deberían emerger de un proceso participativo que involucre a todos los ciudadanos afectados, y a la vez, los factores socioeconómicos y ambientales, incluyendo consideraciones de género, deberían ser integradas en el diseño de la política.

El Impacto Socioeconómico y Ambiental de la Reforma al Sector Minero

I. Introducción

Este capítulo se centra en los efectos socioeconómicos y ambientales de las reformas al sector minero que fueron ejecutadas bajo los programas de ajuste, específicamente sobre las comunidades mineras que se han visto afectadas en **Ghana** y **Filipinas**. Se considera si la estrategia de ajuste económico e inversión del Banco Mundial para los países que cuentan con un sector de recursos no-renovables importante ha sido exitosa desde una perspectiva económica, social y ambiental en general. Ambos países tienen una larga historia en la implementación de políticas de ajuste que se remonta a los primeros años de la década de los 80 y han recibido numerosos préstamos que han favorecido a los sectores mineros de cada país. Actualmente, ellos se encuentran en lo que se podría llamar la “tercera etapa” del ajuste, la cual se centra en la desregulación, la privatización y la liberalización de la inversión. Es en este contexto en el que el resurgimiento de la minería y la extracción de recursos debería enmarcarse, no sólo para el caso de Filipinas y Ghana, sino también a nivel global.

Este análisis se basa en la investigación SAPRI que se llevó a cabo en Ghana y en la información recolectada en el estudio CASA en Filipinas. Ambos estudios fueron realizados a nivel de las comunidades, aunque también se utilizaron fuentes secundarias a nivel distrital, regional y nacional, con el propósito de tratar aspectos tanto a nivel micro como a nivel macro en el análisis. La recopilación de información de fuentes primarias involucró visitas a ciertas comunidades, discusiones en grupos focales y entrevistas con los interesados, incluyendo las comunidades afectadas por las actividades mineras, las empresas mineras, los organismos gubernamentales dedicados al sector, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base a nivel local. Los estudios de gabinete se basaron en reseñas sobre los informes existentes y estudios de campo realizados previamente.

II. Antecedentes

Con su énfasis en el desarrollo del sector privado como motor del crecimiento económico, el paradigma del ajuste estructural fue vigorosamente adoptado en el sector minero en numerosos países del Sur. Los países con importantes sectores mineros se vieron obligados a cambiar el énfasis de sus políticas hacia la maximización de la recaudación de impuestos, dejando atrás metas previamente formuladas, tales como el empleo y el control de

los recursos nacionales. Se tenía que alcanzar este cambio a través de una nueva división del trabajo, en la cual los gobiernos tenían que limitar sus roles a la regulación y el fomento de los sectores industrial y minero, cediéndole al sector privado la propiedad, el funcionamiento y la administración de las empresas.

Cuadro No. 1
Crédito de Instituciones Internacionales Proporcionado al Sector de Recursos No-Renovables
1995-1999

Institución	Estimativo General para Hidrocarburos y Minería
Total del Grupo del Banco Mundial ¹	US\$ 5,950,000,000
Banco Mundial (BIRF y AIF) ²	3,681,500,000
Corporación Financiera Internacional (CFI) ³	1,458,300,000
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)	807,200,000
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo ⁵	946,000,000 ⁶
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) ⁷	2,025,000,000
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ⁸	1,073,000,000
Financiamiento de Organismos de Crédito a la Exportación para la exploración y el desarrollo de la industria del petróleo y del gas (no minero) ⁹ 1994-1999 ¹⁰	40,500,000,000
¹ Se estima que cada dólar de la financiación del Banco Mundial atrae 5 dólares provenientes de otras fuentes de financiación.	
² Véase <i>World Bank Annual Reports</i> , 1995-1999	
³ Véase "Lending By Sector FY 95- FY99," 1999 IFC <i>Annual Report Annex</i> . Basado en el año del compromiso de la CFI. Los préstamos y el capital no representan el compromiso total. Si los compromisos se hicieron en múltiples años, incluyendo los años previos a 1995, se incluye el préstamo completo o el capital invertido hasta la fecha con tal de que haya un compromiso del AF95-AF99. Incluye proyectos que abarcan refinerías de petróleo.	
⁴ Véase "Guarantees By Sector FY95- FY99", MIGA <i>Annual Reports</i> 1995-1999. Incluye los préstamos a las iniciativas petroleras, mineras y de gas (PMG) y las actividades de représtamo a bancos donde la descripción del informe anual señala que el dinero proveniente del préstamo se espera que vaya a proyectos de la PMG en ese país en particular (claro que puede ser menos de la cantidad total de la garantía del représtamo que va a la PMG, pero no hay transparencia, así que la carga debería recaer sobre el OMGI para comprobar de otra manera), y la privatización de los servicios de PMG.	
⁵ La relación dólar-euro fluctuó entre 1995 y 1999; por lo tanto, asumimos una relación de 1:1.	
⁶ Este monto incluye proyectos de suministro de gas y de asistencia al mercado de energía eléctrica.	
⁷ Véase BAsD <i>Annual Reports</i> 1995-1999. Este incluye préstamos y subvenciones de asistencia técnica. El suministro y la transmisión de energía están incluidos en aquellos países que dependen en gran medida de hidrocarburos, pero no en los países que se centran en las hidroeléctricas. En muchos casos, BAsD no distingue si estos servicios son proporcionados para varias fuentes de combustible, de esta manera Amigos de la Tierra adoptó un enfoque más conservador sobre este aspecto.	
⁸ Véase IDB <i>Annual Report</i> , 1995-1999. Incluidos los programas de "reforma" del sector energético.	
⁹ Debido a la falta de transparencia de los Organismos de Crédito a las Exportaciones (OCE), los autores no tienen la información completa de los OCE en el sector minero.	
¹⁰ Crescencia Maurer y Ruchi Bhandari, "El Entorno de las Agencias de Crédito a las Exportaciones", World Resources Institute (WRI) <i>Climate Notes</i> , mayo 2000, página 4. De acuerdo con el WRI, cada dólar de financiamiento de los OCE atrae más de dos dólares de capital privado. <i>Ibidem</i> .	

Fuente: "Phasing Out Public Financing For Fossil Fuel And Mining Projects" Amigos de la Tierra International Position Paper, septiembre 25 de 2000, página 2.

Las instituciones financieras internacionales, además de apoyar las políticas de ajuste, también han incrementado significativamente los préstamos, las inversiones y las garantías en apoyo al sector de recursos no-renovables. Estas instituciones asignaron alrededor de US\$51 mil millones a proyectos en el sector petrolero, minero y de gas desde 1995 hasta 1999. Además, sus intervenciones tuvieron una importante incidencia sobre otras fuentes de capital, como se ilustra en el Cuadro No. 1.

III. Las Políticas de Ajuste, la Legislación y las Acciones que Afectan al Sector

En respuesta al empuje global hacia cambios en la política nacional dirigida a atraer inversión internacional para la explotación de minerales, tanto Ghana como Filipinas cambiaron su enfoque, de una política de inversión directa del Estado en el sector minero a una centrada en el fomento y regulación de las empresas privadas. Dentro del marco de sus programas de ajuste estructural, las reformas tuvieron como prioridad el sector minero a fin de acoger las preocupaciones de los inversionistas y financistas internacionales, detener y revertir el decaimiento de la industria, y alcanzar así un mayor crecimiento.

Las políticas de ajuste y las iniciativas promovidas por el Banco Mundial relacionadas con el sector minero en los países bajo consideración, incluyeron la privatización de los intereses estatales en el sector minero, la promulgación de leyes que afectan al sector minero y al medio ambiente, y medidas que quitaron casi toda la carga fiscal a las empresas mineras. A fin de atraer la exploración y la inversión en el sector, se han realizado esfuerzos para crear un clima de inversión más favorable a fin de ampliar la participación de inversionistas foráneos. *La legislación ha intentado reducir el riesgo para los inversionistas, garantizar el acceso a permisos mineros y concesiones, y proteger a los inversionistas de la obstrucción estatal.*

En los primeros años del *programa de ajuste de Ghana, el esfuerzo se centró en aumentar el valor de las minas que existían, por medio de un programa de rehabilitación.* La financiación fue proporcionada por fuentes multilaterales y bilaterales y garantizada por el gobierno nacional. Esto hizo posible *pasar a la siguiente etapa, la cual incluyó la privatización de las minas,* a través de la venta de acciones o mediante la cesión total de éstas. Los propósitos principales del programa de privatización han sido reducir el rol del Estado en la economía y mejorar la eficiencia y la competencia de las actividades empresariales, reducir el déficit fiscal mediante el uso de fondos recaudados por la venta en la reducción de la deuda externa e interna, y generar un nuevo flujo de dinero en efectivo a través de la inversión y la recaudación de impuestos.

El empuje a la privatización y a la desregulación del sector minero, además de la creación de un clima más favorable para la inversión foránea, a menudo ha acarreado la adopción de leyes que posibiliten aplicar las reformas de la política tanto a nivel macro como sectorial. En **Ghana** y en **Filipinas**, se han incluido *cambios en la política fiscal con el objeto de otorgar concesiones a los inversionistas* de la siguiente forma:

- exenciones arancelarias;
- exenciones en el pago de impuesto a la renta ;
- no pago de impuestos sobre transferencias a empleados;
- reducción de las obligaciones tributarias a la renta que tienen las corporaciones;
- incremento del porcentaje de capital invertido sin pagar impuestos;
- reducción de regalías;
- eliminación de aranceles; y
- permiso para la retención en cuentas en el exterior de utilidades en divisas.

En **Ghana** se han realizado estos cambios a través de la promulgación gradual de varias leyes desde 1983. El siguiente cuadro muestra la cantidad de divisas que las empresas mineras foráneas que invierten en el país pueden mantener en el extranjero actualmente.

Cuadro No. 2

Ghana: Porcentaje del Valor de las Exportaciones Mantenido en el Exterior

Empresa	Mínimo	Máximo
Ghana Australia Goldfields	55%	80%
Abosso Goldfields Ltda..	55%	80%
Associated Goldfields	25%	45%
Takoradi Goldfields	25%	45%
Goldfields (Gh.) Ltda..	60%	95%
Ghana Gold Mines Ltda.	60%	69%

Fuente: Thomas Akabzaa, 2000. *Boom and Dislocation: Environmental Impacts of Mining in the Wassa West District of Ghana*. Publicado por la Red Tercer Mundo, junio de 2000.

En el caso de **Filipinas**, muchos de los cambios mencionados previamente se realizaron mediante la promulgación del Acta de Explotación Minera de Filipinas (RA7942) en 1995. El Acta proporciona varios incentivos mediante los cuales el gobierno espera atraer inversionistas extranjeros para inyectarle capital a la industria, y así revivirla. Estos incluyen la eliminación de la restricción de un máximo de 40% de capital extranjero y el cambio de un sistema de arrendamiento a contratos de producción en forma asociativa o mixta.

A partir de estos cambios legislativos, la liberalización de la industria minera de Filipinas ha conllevado a la total privatización de la propiedad del capital y del control de los proyectos mineros, de este modo la industria minera se abrió al control de las empresas extranjeras. Como consecuencia, una vasta extensión de tierra y otros recursos naturales han sido abiertos a las operaciones mineras, y muchas comunidades se han vuelto más vulnerables a la explotación. Actualmente, a grandes empresas extranjeras de minas se les permite explorar y explotar una área máxima de 81,000 hectáreas por un período de 25 a 50

años a cambio de una mínima inversión de US\$50 millones en la industria minera del país.¹ Se les otorgan derechos adicionales e incentivos, permitiendo así que las actividades mineras no tengan estorbos y se asegure el aumento de utilidades. Como consecuencia del Acta de 1995, el número de solicitudes para obtener permisos, conocidos como Contratos de Asistencia Técnica y Financiera (FTAAs), en el sector minero había aumentado a 115 en 1997. Para mediados de 1999, había 408 solicitudes pendientes. Las solicitudes del FTAA provienen en su mayoría de empresas Australianas, Canadienses y Estadounidenses, y en 1998 aproximadamente 71 de las solicitudes que se encontraban pendientes, incluidas aquellas que fueron aprobadas, abarcaban tierras ancestrales que pertenecen a comunidades indígenas y en algunos casos áreas con gran riqueza ecológica.

IV. Los Impactos Económicos: las Divisas, la Generación de Ingresos Gubernamentales y el Empleo

En Ghana, *los cambios de la política lograron crear, de un lado, una percepción favorable del clima de inversión y, de otro lado, un aumento del volumen y valor de la producción minera.* El país llegó rápidamente a ser un baluarte del comercio y la minería de África Occidental. Internacionalmente, Ghana es conocido ahora como uno de los pocos países Africanos que cuentan con el más atractivo ambiente geológico y de inversiones. La renovada confianza inversionista en la industria minera de Ghana se refleja en el aumento del volumen y valor de los minerales que produce. (Véase el Cuadro No. 3 y Gráfico No. 1 en la parte de abajo).

Cuadro No. 3

Desempeño de la Industria Minera de Ghana bajo el Programa de Ajuste Estructural (1987-1998)

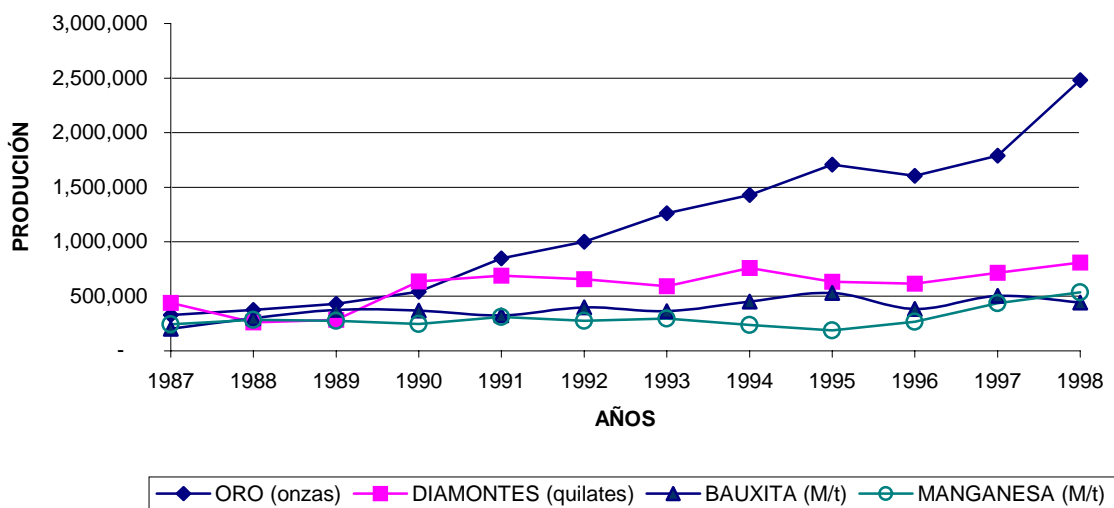
Año	Oro (onzas)	Diamantes (quilates)	Bauxita (M/t)	Manganeso (M/t)
1987	328 926	440 681	201 483	242 410
1988	373 937	259 358	299 939	284 911
1989	429 476	285 636	374 646	273 993
1990	541 400	636 503	368 659	246 869
1991	845 908	687 736	324 313	311 824
1992	998 195	656 421	399 155	276 019
1993	1 261 424	590 842	364 641	295 296
1994	1 430 845	757 991	451 802	238 429
1995	1 708 531	631 708	530 389	186 901
1996	1 606 880	271 493	383 370	300 000
1997	1 788 961	714 341	504 401	436 903
1998	2 481 635	808 967	442 514	536 871

¹ En Marzo de 1996, el Congreso Filipino aprobó una ley que eliminó la Lista Negativa C y redujo el pago mínimo obligatorio de capital que las compañías extranjeras deben pagar, de US\$500,000 a US\$200,000.

Ghana es ahora el segundo productor más importante de oro en África, siendo superado únicamente por Sudáfrica. El oro representa más del 90% del valor total de la producción de minerales en el país. **La producción de oro**, la cual había tenido una tendencia descendente en el período postcolonial después de que las minas fueron nacionalizadas en 1961 y había caído a su nivel más bajo en 1984, **alcanzó el récord más alto de todos los tiempos** en 1995 y desde entonces este récord ha sido superado en un 45%. **Al mismo tiempo, la propiedad extranjera actualmente detenta entre del 70% y 85% de la industria minera de gran escala**, un rumbo contrario a la situación que existía antes de las reformas, cuando el gobierno de Ghana controlaba el 55% de todas las empresas mineras.

Entre los supuestos y más divulgados beneficios del aumento de las inversiones del sector minero, el cual fue producto de las reformas económicas de Ghana, están que el sector minero: lidera las ganancias por concepto de divisas en el país; proporciona tanto ingresos sustanciales al gobierno, como capital e infraestructura social al público en general; genera empleo directo e indirecto; y contribuye al desarrollo de las comunidades locales. No obstante, si se examina de cerca, muchos de los supuestos beneficios no se pueden corroborar. El estudio SAPRI saca esta realidad a luz, haciendo un parangón entre los beneficios reales que ha obtenido Ghana y su población y el nivel de desempeño del sector después de la reforma.

Gráfico No. 1
PRODUCCIÓN DES MINERALES EN GHANA (1987-1998)



El oro en particular ha asumido un rol protagónico en las ganancias por concepto de divisas en Ghana. En 1994, las exportaciones de oro sumaron US\$549 millones, representando el 45% del total de los ingresos generados por las exportaciones del país (US\$1,215 millones), desplazando al cacao (25% del total de las exportaciones) a un segundo lugar por tercer año consecutivo. No obstante, mientras que en términos brutos, la minería lidera la generación de ganancias por concepto de divisas, **su contribución neta a la economía nacional de Ghana ha sido mínima, gracias a los generosos incentivos y**

beneficios tributarios concedidos a los inversionistas y al hecho de que las empresas mineras en promedio retienen cerca del 75% de las ganancias por concepto de sus exportaciones en cuentas en el extranjero por diferentes razones.

En forma similar, **la contribución del sector minero a los ingresos del gobierno de Ghana ha sido relativamente pequeña**, si se considera que la minería atrajo más del 70% del total de la inversión extranjera directa durante el Programa de Recuperación Económica. Si bien, las regalías y los impuestos sobre la renta de los/as empleados aumentaron esta contribución de 8.4% de los recaudos en 1990 a 14.4 % en 1995, en cambio, la mayor parte de las empresas en el área de estudio, y en forma más extensa en el país, no pagan impuestos como sociedades, debido a la práctica de exoneración de impuestos de que disfrutaban como resultado de las generosas desgravaciones de capital otorgadas.

Al mismo tiempo, **el sector hoy en día tiene una limitada capacidad para generar empleo. Esto se debe a que las actividades mineras superficiales son de capital intensivo, con relativamente pocos requisitos de mano de obra, y todas las actividades mineras postajuste han sido de explotación superficial.** Con la inversión y la rehabilitación de las minas a fin de prepararlas para la privatización a finales de los años 80 y a principios de la década de los 90, el empleo en el sector aumentó. La fuerza laboral total de tiempo completo en el sector pasó de 15,069 en 1987 a 22,500 en 1995. **Sin embargo, la cesión de las minas que eran de propiedad estatal produjo, por un lado, una reestructuración significativa y, por el otro lado, el recorte de los costos por parte de los nuevos propietarios del sector privado para garantizar su eficiencia.** Además, la persistente caída en los precios de los productos primarios -- especialmente el oro -- ha tenido como consecuencia una reestructuración radical en el sector con el fin de reducir los costos de operación. **Muchas minas han reducido sus fuerzas laborales sustancialmente, en especial entre 1997 y el 2000.** De acuerdo con aquellas personas que participaron en el Foro Nacional de Apertura en Accra, estas mismas presiones, junto con la ineficacia de los mecanismos de regulación, han producido también un deterioro extremo de las condiciones laborales.

Además, en Ghana y Filipinas, **la industria minera ha sido responsable directa o indirectamente de la alta tasa de desempleo que existe en las comunidades que la rodean. La minería superficial de gran escala ha despojado a los/as agricultores de grandes extensiones de tierra**, y las actividades mineras no proporcionan los suficientes empleos de manera que puedan equipararse al número de personas que han quedado cesantes en el sector agrícola. En el Foro de SAPRI en **Ghana** se manifestó que muchas familias que se ganan la vida en actividades mineras en forma artesanal, se han visto forzadas a dejar las tierras donde trabajaban cuando las compañías mineras privadas llegaron a ejercer sus derechos legales sobre las tierras, ricas en minerales, que habían sido recientemente privatizadas. En **Filipinas**, en los cuatro años siguientes a la aprobación del Acta de Explotación Minera de 1995, la cual liberalizaba la industria, se presentaron solicitudes de derechos mineros para cerca de una cuarta parte del total de la tierra del país. Los/as participantes del Foro de Apertura señalaron que el 70% de aquellas tierras colindaban o estaban localizadas dentro de áreas habitadas por comunidades indígenas, las cuales constituyen una parte importante de la

población que se dedica a la minería de pequeña escala. También, los/as participantes dijeron que el desplazamiento de esta población ha conducido a una pérdida importante de su sustento y por tanto, ha aumentado el endeudamiento de las familias.

V. Impactos Sociales y sobre las Comunidades

La organización social de cada comunidad está orientada y dirigida por ciertos principios. ***La concentración de las actividades mineras en Filipinas y Ghana ha tenido un grave impacto sobre la organización social y los valores culturales de las personas que viven en las zonas afectadas.*** Hay preocupaciones por la situación de la vivienda, el desempleo, la desorganización familiar, la desarticulación y polarización social, las tasas de deserción escolar, la prostitución y el abuso de drogas. Aunque estos problemas no son nuevos, se han recrudecido a un nivel en el que la población los percibe como una amenaza seria, y la causa principal ha sido atribuida a la concentración de las actividades mineras en el área.

En Ghana y Filipinas, se llevaron a cabo estudios de caso con el fin de valorar el impacto de las actividades mineras sobre las comunidades locales. En Ghana, el área de estudio fue Tarkwa y sus alrededores en el distrito de Wassa West en la región occidental del país. En Filipinas, el estudio se desarrolló en dos comunidades, Didipio en Kasibu, entre las provincias de Nueva Vizcaya y Quirino, y en la Isla Manicani en el oriente de Samar.

5.1 Antecedentes

5.1.1 Tarkwa (Ghana)

Tarkwa tiene casi un siglo de historia de explotación de oro y presenta la concentración más grande de minas en un solo distrito en el continente africano. La mitad de las 16 minas de gran escala en Ghana, incluidas las seis nuevas minas superficiales, están localizadas en el área de Tarkwa y generan una proporción importante de la producción de oro del país. La única mina de manganeso en el país también se encuentra localizada allí. Además, existen más de 100 pequeñas empresas mineras de oro y de diamantes registradas en el área y más de 600 mineros que no se encuentran registrados, quienes son conocidos popularmente como los “*galamsey*”. El área contiene una porción significativa de los últimos vestigios de selva tropical en el país, la cual ha disminuido su extensión de 8.2 millones de hectáreas en 1992 a 750,000 hectáreas para 1997.

Las ocho compañías de gran escala que operan en Tarkwa emplean el método de minería a cielo abierto y utilizan en sus actividades cianuro en la lixiviación en pila, como se observa en el cuadro no. 4. Estos métodos tienen consecuencias de gran alcance que ponen en peligro tanto la salud humana como la estabilidad del medio ambiente. Además, el uso de maquinaria pesada para la explotación de minerales de baja calidad tiene un efecto destructor sobre la vegetación de la zona y genera contaminación del aire y por el ruido. Los temas relacionados con el medio ambiente son considerados en la *Sección VI*.

Cuadro No. 4

Empresas Mineras que Operan en el Distrito Minero Tarkwa, Ghana

EMPRESA	LOCALIZACIÓN	AÑO DE INICIO	MÉTODO DE EXPLOTACIÓN Y EXTRACCIÓN
GFL	Tarkwa	1993	Subterránea / exploración a cielo abierto / lixiviación en pila de mineral oxidado
TGL	Teberebie (Tarkwa)	1990	Exploración a cielo abierto / lixiviación en pila de mineral oxidado
BGL	Tarkwa	1990	Exploración a cielo abierto / proceso de carbono en disolución
GAG	Iduapriem (Tarkwa)	1992	Exploración a cielo abierto / proceso de carbono en disolución / lixiviación en pila de mineral oxidado
Barnex (Prestea) Ltda.	Prestea	1997	Subterránea / exploración a cielo abierto / proceso de carbono en disolución
Sankofa Gold Ltda.	Prestea	1995	Tratamiento de decantación / proceso de carbono en disolución
Abosso Goldfields	Abosso	1997	Exploración a cielo abierto / proceso de carbono en disolución
SGL	Tarkwa	1999	Exploración a cielo abierto / proceso de carbono en disolución

Fuente: *Boom and Dislocation*.

La densa concentración de las actividades mineras ha generado problemas ambientales, dificultades sociales relacionadas con el reasentamiento y la reubicación de las comunidades, e interrogantes sobre la negociación y las indemnizaciones. La persistencia de estos problemas explica la frecuente resistencia de las comunidades afectadas y los enfrentamientos que tienen con las mismas compañías mineras. La destrucción de las fuentes de subsistencia y la multitud de conflictos han creado una conciencia ambientalista dentro de la población, de la cual han emergido movimientos sociales a nivel local.

5.1.2 Didipio y la Isla de Manicani en Filipinas

La Corporación Minera Climax-Arimco (CAMC) es propiedad de una compañía australiana, la cual obtuvo un permiso en **Filipinas** en 1994 para construir minas a cielo abierto y la infraestructura pertinente para la explotación minera de oro y de cobre en Didipio. El permiso cubre cerca de 37,000 hectáreas que se encuentran localizadas en Kasibu, que abarca las provincias de Nueva Vizcaya y Quirino. Una parte de este terreno son tierras ancestrales de pueblos indígenas de la zona, los Ifugaos y los Bugkalots, y de otros grupos étnicos considerados parte de los Ilocano, los Tagalog y los Visaya.

La Corporación Minera de Hinatuan (HMC) opera en la isla de Manicani y es de propiedad de los hermanos Zamora, quienes han tenido gran influencia política y económica en el país, la cual se remonta a los años del gobierno de Marcos. Se sabe ampliamente que ellos ejercen el control de la industria de níquel en el país. La compañía paró sus actividades en 1994 debido a la caída del precio del níquel en el mercado internacional. Sin embargo, reanudó su funcionamiento dos años después, pese a las preocupaciones que expresaron las comunidades locales sobre los impactos negativos a nivel social, económico y ambiental de la explotación minera. Después de eludir las medidas de protección del medio ambiente y los mecanismos de responsabilidad social, la HMC reestableció de nuevo sus actividades mineras en marzo del 2001 a pesar de la oposición popular. Además, no se había respetado la norma de lograr que la comunidad diera su consentimiento de manera informada antes de iniciar sus operaciones, ni se habían resuelto varios asuntos, entre ellos la aceptación social de sus actividades.

5.2 El Desplazamiento y la Reubicación

Ente 1990 y 1998, *la inversión minera en Tarkwa (Ghana) produjo el desplazamiento de un total de 14 comunidades con una población de más de 30,000 personas*. Algunas de las personas tuvieron que migrar en busca de tierras para cultivar, mientras que otras personas fueron reubicadas o reasentadas por las empresas mineras. Además, el desplazamiento de las comunidades y de personas ha producido un incremento de la migración de jóvenes -- quienes no fueron tomados en cuenta en las indemnizaciones -- a los pueblos, en especial a Tarkwa, en busca de trabajo.

Las medidas de reubicación e indemnización de las empresas mineras en el área de Tarkwa han tenido serias consecuencias para la familia como unidad social, con fuertes lazos afectivos. *Los esquemas de indemnización, en particular, han contribuido a la separación de los miembros de las familias*. En el área de Tarkwa, los hombres jefes de familia han preferido escoger indemnizaciones en dinero en efectivo que la reubicación de sus familias, y en muchos casos han abandonado a sus familias posteriormente. Esta situación ha profundizado la grave situación que enfrentan las mujeres y los/as niños en las áreas rurales.

5.3 El Impacto sobre las Mujeres

En general, la minería tiende a ofrecerles pocos empleos a las mujeres. En **Ghana** y **Filipinas**, la participación directa de las mujeres en actividades mineras de gran escala por lo general se limita a actividades de apoyo, como en tareas administrativas, de oficina, de servicio de comidas y demás ocupaciones que se relacionen con éstas. En el caso de la minería de pequeña escala y de las canteras, las mujeres con frecuencia tienen un rol secundario, como la venta de comida y de otros productos a los mineros. Al mismo tiempo, en la isla de Manicani en **Filipinas**, la extracción de tierra con moto niveladoras y la quema del monte en donde se desarrollan actividades de exploración a cielo abierto despojó a los residentes, especialmente a las mujeres, de sus fuentes de materia prima -- *tikog* y *bariw* -- utilizadas para tejer tapetes y, por lo tanto, de una fuente adicional de ingresos.

La pérdida de las fuentes de agua potable y leña que se encontraban cercanas a las comunidades también ha hecho que la vida de los/as habitantes de las comunidades sea más difícil. Las mujeres ahora gastan más tiempo en ir a buscar agua y en recoger leña, tiempo que podrían dedicar a otras actividades para el sustento del hogar. Teniendo en cuenta que ellas suelen ser las que primordialmente atienden y cuidan el hogar, incluida la crianza de los/as hijos, *las mujeres son quienes llevan la carga de cuidar a los/as miembros de la familia en caso de enfermedad*. Esta situación se observó en Manicani en Filipinas durante *el brote de enfermedades respiratorias, el cual fue atribuido a las actividades mineras* de la Corporación Minera Hinatuan. Por otra parte, las mujeres además han tendido a asumir un mayor liderazgo en la organización de las comunidades alrededor de problemas relacionados con la explotación de las minas.

No obstante, los/as participantes en el Foro de Apertura en las Filipinas señalaron que un incremento de la carga productiva ha recaído sobre las mujeres, ya que los hombres han perdido sus fuentes de ingresos debido a las transformaciones de la industria minera. Asimismo, *el impacto de la explotación minera ha tenido un efecto diferencial sobre el género*, el cual fue observado en las comunidades, y las mujeres se quejaron *del tratamiento injusto que reciben en cuanto a la indemnización para el reasentamiento o la reubicación*. Las indemnizaciones fueron otorgadas a los jefes de familia, tradicionalmente los hombres, generando en algunos casos, abandono familiar.

5.4 La Prostitución y el Abuso de Drogas

Uno de los principales problemas sociales que ha surgido de la concentración de las actividades mineras en la región de Tarkwa en **Ghana** es la prostitución. Algunas mujeres que han emigrado a Tarkwa, con la intención de participar en actividades comerciales o en busca de empleo, se han visto obligadas a recurrir a la prostitución como la última opción que tienen para poder sobrevivir, al no lograr alcanzar sus objetivos propuestos. Más del 70% de las comunidades que fueron contactadas se quejaron del incremento de la prostitución y consideraron ésta como uno de los factores responsables de la erosión de los valores sociales del área. Los casos de VIH reportados en el distrito de Wassa West han incrementado desde 1992, creciendo en forma ascendente de 6 casos en 1992 a 100 en 1996.

En forma similar, *las frustraciones relacionadas con el desempleo han empujado algunos/as de los jóvenes en Tarkwa al abuso de drogas*, y se encontró que una subcultura adicta a las drogas ha tomado raíces. Además, el uso de drogas es rampante entre los mineros de pequeña escala, quienes creen que las drogas los estimulan y los hacen trabajar más.

5.5 El Alto Costo de Vida

Uno de los efectos conocidos de la minería es el elevado costo de vida en las comunidades que circundan las minas. Todas las necesidades básicas -- por ejemplo,

productos alimenticios, alojamiento, servicios de salud, agua -- que se requieren para lograr un estándar de vida digno cuestan más de lo que una persona común y corriente puede pagar.

Dos factores son los principales responsables del alto costo de vida en Tarkwa, **Ghana**. En primer lugar, existe una disparidad entre los ingresos que percibe la población en general y el personal de las empresas mineras. Estos últimos reciben salarios ajustados a la cotización del dólar, lo que incrementa los precios. En segundo lugar, *la industria minera ha empujado y jalonado un porcentaje significativo de la fuerza laboral a dejar las actividades agrícolas y otras actividades que generan ingresos. Esto lo hace, de un lado, a través de la eliminación de tierras agrícolas*, y de otro lado, mediante la promesa, muchas veces falsa, de lograr un buen puesto de trabajo. *La consiguiente caída en la producción de alimentos en un área que está densamente poblada explica los altos precios de los alimentos*. Las difíciles condiciones económicas que enfrentan muchas familias han hecho que muchos niños/as en edad escolar tengan que trabajar en empleos de baja categoría a costa de su educación. *El trabajo infantil y las altas tasas de deserción escolar son notables en las comunidades que hicieron parte del área de estudio.*

VI. Los Impactos Ambientales

Las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo por el gobierno tuvieron una influencia significativa en el boom minero en **Ghana** y, en particular, dentro del área de Tarkwa. Las compañías transnacionales que operan en Tarkwa y en sus alrededores, aprovechándose de estas políticas, han obtenido un mayor control sobre los recursos y el sustento de las comunidades. *Las políticas nacionales sobre el medio ambiente, sin embargo, no han podido atender ni proteger adecuadamente a las comunidades locales del impacto negativo de las actividades mineras. Esta situación ha conducido no sólo a la degradación del medio ambiente, sino también a la profundización de los niveles de pobreza* entre la población de las comunidades.

Mientras las reformas al sector minero estuvieron en curso, muy poco se hizo para reformar la legislación ambiental que existía, a fin de ocuparse de la destrucción inevitable que seguramente se presentaría por el crecimiento acelerado del sector. Aún antes del boom, en 1988, un cálculo moderado del daño ecológico anticipado que podría producir la industria minera cada año fue de casi el 4% del PIB. Como consecuencia del crecimiento en el sector y de la falta de una acción reguladora, el medio ambiente en muchas áreas de Tarkwa ha sido sufrido una veloz degradación y su inmenso valor económico ha ido disminuyendo año tras año. *La densa concentración de las actividades mineras en el área no sólo ha deteriorado las tierras agrícolas, sino también disminuye la cantidad de tierra disponible para la producción agrícola, conduciendo a una reducción del período de barbecho* de 10-15 años a 2-3 años. El sistema tradicional de barbecho en maleza, el cual reciclaba en forma adecuada grandes cantidades de nutrientes y hacía que el siguiente ciclo fuera productivo, ya no puede ser utilizado más debido a la falta de tierra arable. *Las actividades mineras de gran escala han continuado reduciendo la vegetación del área a niveles que destruyen la diversidad biológica.*

En forma similar, en **Filipinas**, *la entrada de grandes corporaciones mineras* en las áreas estudiadas ha destruido o alterado los sistemas tradicionales de rotación de cultivos, los cuales con frecuencia son compatibles con una visión ecológica. Aquellos/as productores que utilizan estos sistemas se han visto limitados a pequeñas extensiones de tierra, y *los períodos de barbecho han sido reducidos o incluso eliminados, produciendo un agotamiento de los suelos, acelerando la erosión de los mismos, generando inseguridad alimentaria y ahondando las condiciones de pobreza de las comunidades*. En la isla de Manicani, las actividades mineras han implicado nivelar hasta los cerros, lo que ha generado una *pérdida de la capa superior de la tierra* perjudicando la fertilidad de la tierra apta para el cultivo de productos agrícolas. Los/as agricultores en Manicani expresaron que el trabajo agrario es inútil y representa una pérdida de tiempo ya que sus tierras de todos modos serán removidas eventualmente. Además, los/as residentes temen que las actividades mineras hayan contribuido a que la isla sea vulnerable a los deslizamientos de tierra, a las inundaciones intempestivas y otros accidentes de la naturaleza. Esta situación representa un serio problema para las comunidades, dado que la zona se encuentra dentro de un cinturón de tifones.

Asimismo, los principales elementos del medio ambiente -- tierra, agua y aire -- se han visto afectados por las actividades mineras que emplean métodos a cielo abierto, los cuales han sido prohibidos en países como los Estados Unidos y Canadá. Por consiguiente, *la capacidad incesante del medio ambiente para contribuir al bienestar y al desarrollo de las poblaciones rurales en las zonas estudiadas en Ghana y Filipinas se encuentra actualmente en entredicho*.

Por ejemplo, en el área de Tarkwa en **Ghana**, entre el depósito de escorias, el sitio donde se encuentra la planta y el almacén de forraje de la empresa, Ghana Australia Goldfields Ltda. afectará a un total de 315 agricultores/as que actualmente cultivan en de esta área. Esto tiene implicaciones significativas para los ingresos de los/as productores y para la seguridad alimentaria de sus familias. *En ambos países, la deforestación como producto de la extracción minera superficial tiene efectos a largo plazo*, aún cuando los suelos sean reemplazados y se siembren árboles después de que la concesión haya terminado. Las nuevas variedades de árboles que podrían ser sembradas tienen la capacidad de influir en la composición de la capa superior de la tierra, y posteriormente determinar la fertilidad de los suelos y la duración del barbecho para ciertos cultivos. Además de la erosión que se presenta cuando la vegetación de la superficie es destruida, *hay un deterioro de la viabilidad de la tierra para propósitos agrícolas* y una pérdida del hábitat para muchos pájaros y otros animales. Esta situación ha culminado con la destrucción de vegetación exuberante, la biodiversidad, los sitios de valor cultural y los cuerpos acuáticos.

En el caso de la isla de Manicani en **Filipinas**, se cree que la extracción de níquel de la HMC ha causado problemas ambientales, tales como efectos perjudiciales sobre la geoquímica de los suelos y la flora y la fauna que se encuentran en el área. Los/a habitantes de la isla, -- que es considerada como uno de los principales lugares en la región para la cría

de una gran variedad de peces -- observaron *una disminución impresionante en el volumen y en las variedades de vida marina* después de que la HMC comenzó a operar en la zona.

6.1 Evaluaciones de Impacto Ambiental

En Ghana y Filipinas, se han establecido mecanismos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Quienes son afines al sector minero ven esto como un paso positivo, que por un lado, garantiza la participación de las comunidades locales en el proceso de decisión, y por otro lado, ayuda a asegurar la incorporación de los principios de sostenibilidad del medio ambiente. En Ghana, el proceso de EIA fue introducido en 1989 como una herramienta para el manejo del medio ambiente y un prerrequisito para todos los proyectos de desarrollo. Un requisito importante de este proceso es que quien presenta el proyecto debe dar aviso y publicar la propuesta en la prensa nacional para que el público en general pueda expresar sus intereses o preocupaciones o de alguna forma pueda hacer comentarios sobre el proyecto. En forma similar, la nueva Acta de Minería de Filipinas (RA 7942) es considerada por algunos como un paso hacia delante, ya que dentro de sus estipulaciones se requiere, como parte del proceso de EIA, que haya una aprobación social y que las comunidades que se vean afectadas den su consentimiento antes de que se lleve a cabo el proyecto. Sin embargo, en la práctica, existen muchas fallas en el proceso, como se puede observar en los estudios de caso realizados.

Las siguientes *debilidades de los procesos de EIA se identificaron en ambos países*:

- En los informes de EIA se utiliza un lenguaje técnico, y las comunidades afectadas no cuentan con la capacidad de estudiar y de entender los temas o asuntos que se plantean en ellos. Además, estas comunidades no tienen acceso a otras fuentes de información, las cuales son principalmente la prensa nacional y las Asambleas del Distrito.
- Los Informes de Auditoría Ambiental son tratados como documentos confidenciales, *limitando así el acceso del público a la información que se requiere para alentar y garantizar que las empresas mineras cumplan con las disposiciones ambientales*. Las empresas, por su parte, pueden rechazar las recomendaciones de un informe que buscan minimizar el impacto negativo de las actividades mineras sobre el medio ambiente.
- *Las reglas para el consentimiento previo, las cuales estipulan la realización de consultas con las comunidades, han sido habitualmente ignoradas*; se ha restringido la asistencia de miembros de la comunidad a las reuniones, con lo cual las empresas mineras aplican una estrategia de dividir para conquistar y así favorecen a sus partidarios, a través de sobornos.

- La promesa de las empresas mineras de proveer servicios sociales a una comunidad en retribución por su consentimiento para apoyar las actividades mineras ha conducido a una disputa entre las comunidades: las que están a favor y las que están en contra de la explotación minera.
- Las compañías mineras han sido poco consecuentes en el cumplimiento de sus promesas. No obstante, han premiado a los/as habitantes que han demostrado tener simpatía hacia las actividades mineras, mediante la distribución de beneficios como empleo, capacitación y el financiamiento de proyectos de subsistencia.
- ***El impacto social de los proyectos mineros no ha sido resuelto adecuadamente.*** Las acciones tomadas al respecto se han limitado, en el mejor de los casos, al pago de indemnizaciones y de regalías.
- ***No existen estipulaciones que permitan a las comunidades rechazar o terminar un permiso de explotación minera,*** limitando así la capacidad de las comunidades para detener un proyecto que ya esté en curso y que pueda deteriorar seriamente sus tierras y su forma de subsistencia.
- Las comunidades afectadas han tenido poco o nada que decir en la definición de asuntos claves, como la ubicación de los diferentes componentes del proyecto minero.
- Ha habido poco o ningún seguimiento a los casos en los que se han planteado serias objeciones a una Evaluación de Impacto Ambiental durante las audiencias.

Además, al menos en el caso de **Ghana**, ***a las autoridades locales les ha faltado tener el respaldo legal que se necesita para hacer cumplir el requisito de que todos los proyectos industriales y otros proyectos de desarrollo realicen una EIA, así como también no han tenido la capacidad financiera ni han contado con el suficiente personal para garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental.*** Estas debilidades en el proceso de las EIA han dejado un campo para que las empresas mineras lleven a cabo operaciones que tienen un impacto severo sobre el medio ambiente, profundizando la grave situación y la pobreza de las comunidades locales y afectando con ello, la subsistencia general de estas poblaciones. Las compañías mineras y sus partidarios consideran que las preocupaciones de las comunidades son atendidas en forma adecuada durante las audiencias de impacto ambiental, las cuales supuestamente son organizadas para que las inquietudes de la comunidad sobre un proyecto en cuestión sean escuchadas. No obstante, la experiencia ha mostrado que tales audiencias públicas no son más que foros de relaciones públicas en los cuales las compañías, en gran parte, hacen hincapié sobre los supuestos beneficios económicos del proyecto, tanto para el Estado como para las comunidades locales, mientras que minimizan los impactos negativos de dicho proyecto.

6.2 La Contaminación Química y del Agua

La concentración de las actividades mineras en Ghana ha sido una de las fuentes principales de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. En las áreas de explotación minera en Tarkwa, se han presentado cuatro problemas significativos con relación a la contaminación del agua. Éstos son: la contaminación química de las aguas subterráneas y de los arroyos, la sedimentación a través de la descarga de residuos sólidos, un incremento de la presencia de materia fecal y los efectos de la desecación.

Varios químicos, como el cianuro y el mercurio, son usados durante el procesamiento de la mina. Estos químicos se constituyen en los principales contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas. Además de la contaminación química, los metales pesados utilizados en las actividades mineras contribuyen a la contaminación del agua. La presencia de tales minerales pesados por encima de ciertos límites puede ser perjudicial, tanto para la salud humana como para el medio ambiente, en particular para la vida acuática. La principal preocupación de las comunidades ha sido la potencial contaminación de las fuentes superficiales y subterráneas de agua con cianuro a través de las actividades mineras superficiales de gran escala, y la contaminación con mercurio como consecuencia de las actividades mineras de pequeña escala y de forma ilegal por los *galamsey*.

Las actividades mineras en Ghana también tienen efectos activos de desecación que bajan el nivel de la capa freática o desvían el cauce de los ríos lejos de las minas, con consecuencias dañinas en la calidad y la disponibilidad de las aguas superficiales y subterráneas. Aparte del consumo de una gran cantidad de agua, la excavación extensiva de grandes extensiones de tierra y la acumulación de montones de tierra a lo largo del cauce de los ríos remueve la fuente de recarga del agua a la capa freática y finalmente cambia la dirección del flujo de las aguas subterráneas, causando un desecamiento activo. Un número de perforaciones, pozos excavados y arroyos en el área se han vuelto estériles o suministran actualmente menos cantidad de agua.

En la isla **Filipina** de Manicani, los/as agricultores se quejaron de que sus tierras han sido expuestas a una arcilla ferruginosa, limitando así la producción de cultivos. Al mismo tiempo, *la disminución del producto de la pesca, como resultado de la pesca excesiva y de la contaminación con arcilla ferruginosa, ha empujado a las comunidades a emplear métodos de pesca que son ecológicamente nocivos*, como el uso de dinamita y de cianuro. Por último, la contaminación del agua ha privado a las comunidades de los cuerpos acuáticos que eran lugares de esparcimiento y de recreación.

6.3 La Contaminación del Aire y por el Ruido y los Efectos sobre la Salud

Las actividades mineras y las compañías que explotan y extraen minerales liberan gran cantidad de partículas en el aire. Tales partículas que vuelan en aire, y son una de las principales preocupaciones de las comunidades en el área de Tarkwa en **Ghana**, incluyen en el aire que se respira, polvos como el dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno, el monóxido

de carbono y el humo negro. Las preocupaciones de las comunidades afectadas también incluyen el ruido y las vibraciones, los cuales son producidos por los equipos móviles, las ráfagas de aire y las vibraciones de las explosiones y de otras máquinas. Se sabe que los ruidos de alta potencia y otros ruidos producen efectos que incluyen daños en el sistema auditivo, grietas en las construcciones, estrés y malestar.

Los impactos dañinos sobre el medio ambiente y la salud provocados por las actividades mineras también incluyen la *generación de enfermedades debido a los contaminantes producidos por éstas*. Las repercusiones de algunos de estos contaminantes se manifiestan inmediatamente (por ejemplo, en el caso del cianuro), pero otros (como el mercurio) toman más tiempo antes de que aparezcan. En **Ghana**, la extracción y tratamiento del oro ha generado varias enfermedades relacionadas con el medio ambiente, además de accidentes. De acuerdo con el funcionario médico del distrito de Tarkwa, las enfermedades más comunes relacionadas con la explotación minera y que han sido observadas en la zona durante los años incluyen, aunque no son las únicas:

- enfermedades transmitidas por vectores, como paludismo, shigelosis (disentería bacilar) y oncocerosis (ceguera de los ríos);
- enfermedades en las vías respiratorias, en especial tuberculosis pulmonar y silicosis;
- enfermedades de la piel;
- enfermedades en los ojos, en especial conjuntivitis aguda;
- accidentes generados por las actividades *galamsey*; y
- enfermedades mentales.

Los/as participantes del Foro Nacional en **Filipinas** afirmaron que se presentaron problemas similares de salud en las áreas de las minas a cielo abierto, especialmente entre mujeres y niños/as. Por ejemplo, ha habido un incremento significativo en la incidencia de los problemas de la piel, y se han reportado muertes por envenenamiento. En la isla de Manicani, las actividades mineras y la concomitante contaminación fueron percibidas como causantes de un repentino incremento en la incidencia de tos y de resfriados, así como de otras *enfermedades respiratorias, en especial entre la población más joven*. En el período más intensivo de las actividades mineras, el cual incluyó un masivo movimiento de tierra --excavaciones a cielo abierto, carga y transporte de tierra, y el tráfico de camiones y de maquinaria pesada -- casi todos los niños/as en las comunidades sufrieron de enfermedades respiratorias.

VII. Conclusión

Las investigaciones en Ghana y Filipinas encontraron que la reestructuración en los sectores mineros de estos países y las reformas a la política minera que la acompañaron, proporcionaron a los inversionistas generosos paquetes de incentivos. Estos incentivos han contribuido a un incremento enorme en la inversión minera, una significativa expansión del sector, un gran incremento en la producción minera y la generación de significativas ganancias en divisas. La riqueza que se produjo, sin embargo, ha traído pocos beneficios a

las economías nacionales y ha sido generada mediante el agotamiento de los recursos de las comunidades que se encuentran cerca de los yacimientos de minas. Ya que estas operaciones han destruido el medio ambiente local y los recursos de sustento de la población, la consecuencia ha sido la profundización de la crisis en la salud y en la sostenibilidad del medio ambiente, agitación social y penuria económica. En términos netos, los esperados beneficios económicos se han incrementado en gran medida para las compañías mineras, las cuales son en su gran mayoría de propiedad extranjera, aprovechándose de las inversiones atractivas y de las políticas de repatriación de utilidades, así como del debilitamiento real de la regulación en materia ambiental.

Los hallazgos revelan las siguientes conclusiones, las cuales ponen sobre el tapete el impacto perjudicial del apoyo del Banco Mundial a la explotación minera de gran escala mediante la ejecución de medidas de ajuste económico:

- ***La liberalización, la desregulación y la privatización del sector minero han permitido que las corporaciones transnacionales puedan expatriar los recursos y utilidades de los países sin generar crecimiento económico sostenible, crecimiento que, se aseguraba, traería un beneficio neto para las economías a nivel nacional y local.*** Estas reformas y los cambios legislativos que se han puesto en marcha, han otorgado generosos incentivos y exenciones tributarias a los inversionistas y les han permitido mantener la mayoría de sus ganancias generadas por sus exportaciones en cuentas bancarias en el exterior. Por lo tanto, el desarrollo del sector minero ha contribuido muy poco a las economías nacionales, en términos de los ingresos del gobierno y las ganancias netas en divisas. ***Además, la privatización, la desregulación y la liberalización del sector minero no han generado significativamente nuevos empleos,*** ya que las actividades mineras superficiales requieren relativamente de poca mano de obra. Al mismo tiempo, la privatización de las minas que habían sido de propiedad del Estado y la persistente caída de los precios de los productos primarios han tenido como consecuencia el recorte de costos de operación, lo cual ha significado a menudo el despido masivo de trabajadores/as. ***De igual forma, la explotación minera le ha arrebatado grandes extensiones de tierra a los/as agricultores, aunque no ha generado los suficientes puestos de trabajo que puedan contrarrestar la subsiguiente pérdida de empleos en el sector agrícola.***
- ***Las reformas sectoriales han permitido que la explotación minera de gran escala se expanda sin que existan controles ambientales efectivos, contaminado así el medio ambiente a nivel local y regional y degradando áreas sensibles que tienen una gran riqueza biológica.*** Aunque en Ghana y Filipinas existen los mecanismos para llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental, las medidas de ajuste han dejado a los gobiernos de estos países sin la suficiente capacidad para hacerlas cumplir efectivamente o garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental. Como consecuencia, las minas a menudo han disminuido la capa freática, desviado el cauce de los ríos y han contaminado el agua a través del uso de químicos y la descarga de minerales pesados. La generalizada tala de árboles y de vegetación también ha tenido como resultado la erosión y la disminución de la fertilidad de los

suelos, lo que ha llevado a que la tierra ya no sea adecuada para el desarrollo de actividades agrícolas. Además, las actividades mineras han destruido los sistemas tradicionales de rotación de cultivos, los cuales se han caracterizado por ser ecológicamente sanos, mediante la reducción de los períodos de barbecho como consecuencia de la reducción de la cantidad de tierra arable. Asimismo, las actividades mineras y otras actividades relacionadas con éstas han contribuido a la contaminación del aire a través de la liberación de partículas y de emisiones de humo negro.

- ***Las reformas han permitido la expansión de la explotación minera de gran escala sin tomar medidas de protección, causando efectos dañinos sobre la salud de las poblaciones locales.*** Las enfermedades transmitidas por vectores, como el paludismo; las enfermedades de las vías respiratorias, como la tuberculosis, así como también las enfermedades de la piel y de los ojos, han sido documentadas durante varios años como los problemas de salud más comunes que se relacionan con la explotación minera en Ghana. El envenenamiento con mercurio y cianuro también ha sido observado. Los constantes ruidos de alta potencia y las vibraciones causados por la maquinaria que se utiliza para la explotación minera, así como las ráfagas de aire, han causado problemas auditivos, estrés y malestar. Además, con frecuencia han ocurrido accidentes y lesiones en las áreas mineras, sin que existan adecuadas medidas de prevención.
- ***La expansión de la explotación minera de gran escala sin la respectiva regulación también ha tenido negativas repercusiones de carácter social.*** Tales actividades mineras han obligado a muchos habitantes locales a emigrar en busca de nuevas tierras para cultivar o a ser reasentados por las compañías mineras. Las dos opciones han debilitado a la familia como una unidad social. ***El creciente desplazamiento de las comunidades ha empujado a los/as jóvenes hacia los pueblos, donde la frustración por la falta de empleo a menudo ha generado problemas,*** como el abuso de drogas y la prostitución. Cuando los hombres, jefe de familia, han optado por una indemnización en dinero en efectivo en lugar de reasentarse, algunas veces han abandonado a sus familias, agravando la difícil situación de las mujeres y de los/as niños de las zonas rurales. ***Otro problema ha sido el alza del costo de vida en las comunidades cercanas a los yacimientos, lo cual ha agravado su situación frente a la pérdida de los recursos naturales con los que tradicionalmente contaban para subsistir.*** Las difíciles condiciones económicas han conducido a los/as niños en edad escolar a emplearse en trabajos de baja categoría, generando ***un notable incremento de las tasas de trabajo infantil y de deserción escolar*** en las comunidades mineras.
- ***El marco de la política de ajuste estructural ha permitido la expansión sin límites de la explotación minera de gran escala, amenazando los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales y debilitando el control de las comunidades sobre la tierra y demás recursos naturales.*** Marginadas del proceso de toma de decisiones que determina la ubicación y operación de las minas, las

poblaciones locales han sido desplazadas de sus tierras tradicionales y de sus comunidades. La información sobre los efectos ambientales y sociales ha sido en gran medida de difícil acceso para las comunidades, debido a la falta de una divulgación efectiva de la información en las zonas rurales, al lenguaje técnico de los informes de evaluación del impacto de los proyectos, y a la confidencialidad de los informes de auditoría que miden en cada compañía el cumplimiento de los estándares establecidos. Las compañías mineras a menudo han prometido servicios sociales a comunidades a manera de retribución por el consentimiento de éstas para establecer su centro de operaciones, generando así enfrentamiento entre grupos a favor y en contra de la explotación minera. En la práctica, las compañías han tendido a repartir favores a sus partidarios, mientras que las promesas generales son incumplidas.

A la luz de esta evidencia, se recomienda que el Banco Mundial cese sus préstamos para la explotación y extracción minera de gran escala y ponga fin a su apoyo irrestricto a la desregulación, la privatización y liberalización del sector minero, mientras esté pendiente una completa revisión del impacto de estas políticas y una completa consideración de estrategias alternativas de desarrollo para las economías nacionales y locales, especialmente, para el sector minero. Un exhaustivo análisis costo-beneficio del sector minero, y una revisión del rol del Banco y de otras instituciones financieras que lo fomentan, debería tener en cuenta el efecto neto de estas políticas sobre la economía nacional y local, incluyendo los daños sobre el medio ambiente y la salud, así como las crisis sociales que surgen de las actividades mineras.

Asimismo, las instituciones nacionales y los mecanismos de regulación que ayudan a mitigar o a reducir los impactos negativos de la explotación y extracción de minerales de gran escala, debilitados bajo el ajuste, deberían ser robustecidos. Por ejemplo, el marco legal y el marco de la política deberían ser replanteados para que las compañías mineras tengan una mayor responsabilidad y transparencia con respecto a los aspectos sociales y ambientales. La legislación ambiental debería ser fortalecida y se deberían establecer multas para las violaciones que se puedan presentar. Las evaluaciones de impacto ambiental deberían ser completamente implementadas y sus resultados publicados. Además, se deberían establecer directrices claras y justas para obtener el consentimiento de las comunidades antes de que se emprendan las actividades mineras. A la vez, las comunidades deberían ser empoderadas de tal forma que puedan demandar el rechazo o la terminación de los contratos mineros en los casos donde se hayan determinado impactos perjudiciales. Por último, las “mejores prácticas”, aceptadas a nivel internacional, deberían ser aplicadas en la industria minera de los países en vías de desarrollo, incluyendo el cese de la explotación minera a cielo abierto en zonas pobladas.

Los Efectos de las Políticas de Gasto Público sobre la Educación y los Servicios de Salud bajo el Ajuste Estructural

I. Introducción

Las políticas de ajuste estructural han tenido una profunda repercusión sobre todos los aspectos de la vida política, social y económica, tanto en países en desarrollo como en transición. Tal impacto lo han sentido con mucha intensidad el sector social. Las organizaciones de la sociedad civil, a menudo junto con organismos de las Naciones Unidas como la UNICEF, han sido particularmente críticas del impacto que han tenido los grandes recortes presupuestarios en áreas como los servicios de salud y la educación sobre las poblaciones pobres bajo los programas de ajuste durante las últimas dos décadas. El sector social es también una de las áreas en las cuales el Banco Mundial ha sido vulnerable a la acusación que sus políticas han golpeado desproporcionadamente a las poblaciones más pobres.

En respuesta, las medidas del Banco en la segunda generación del programa de ajuste han buscado abordar lo que él ha llamado las Dimensiones Sociales del Ajuste (SDA, por sus siglas en inglés). Tales programas del Banco han sido diseñados para aminorar los costos sociales de las medidas macroeconómicas que el Banco ha considerado como dolorosas, pero necesarias. Recientemente, a través de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME, o HIPC por sus siglas en inglés) y del proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP, o PRSP por sus siglas en inglés), el Banco ha hecho esfuerzos conjuntamente con la comunidad internacional de donantes para que el gasto gubernamental en áreas críticas como los servicios de salud y la educación pueda ser protegido e incrementado. La experiencia de Uganda ha sido señalada por el Banco como un ejemplo exitoso de cómo ha aprendido de sus errores para luego corregirlos.

No obstante, como este capítulo lo demuestra, *las recetas del Banco en el sector social han ido mucho más allá de lo que fueron presentados como recortes necesarios aunque lamentables en el gasto en servicios de salud y educación.* Tales recortes han sido en muchos aspectos un vehículo para una extensa transformación en la mayoría de países que han aplicado el ajuste, mediante lo cual *el sector social también ha estado sujeto de manera significativa a las fuerzas del libre mercado.* Estos cambios han traído consigo una redefinición del problema de la pobreza y del rol redistributivo del

estado. De acuerdo con el Banco, la pobreza ya no debe ser abordada a través de la intervención del estado en el sector social, sino mediante la eliminación de los obstáculos que se considera restringen la generación de riqueza por parte del sector privado.

La educación y los servicios de salud han sido áreas que han despertado una particular preocupación en siete de los países SAPRI/CASA en los cuales se realizaron estudios sobre el impacto del gasto público bajo los programas de ajuste ejecutados en los años 80 y 90. Las investigaciones en **Ghana**, **Zimbabue**, **México** y **Hungría** se enfocaron ante todo en el impacto de las reformas sobre el acceso y la calidad de la educación y de los servicios de salud, entre tanto las evaluaciones en **Uganda** y **Filipinas** se centraron en el impacto sobre el gasto para estos servicios. El análisis en el **Ecuador** examinó los subsidios sociales, tratando el tema general del rol del estado en el sector social y el apoyo estatal a la cobertura universal versus la cobertura focalizada de los servicios sociales. Este último también fue tratado en el estudio en Hungría, país que llevó a cabo una “transición” de una economía socialista a una de mercado. Tanto Hungría como Zimbabue se constituyen en ejemplos interesantes de países en los cuales los programas de ajuste fueron ejecutados después de un largo periodo de una amplia intervención del estado en la economía, lo que incluía el suministro de servicios públicos subsidiados y/o controlados y administrados por el estado.

Cuadro No.1

Cronología de los Programas de Ajuste Estructural en los Países SAPRI/CASA

País	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Uganda						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zimbabue										X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ghana		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ecuador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Filipinas					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hungría							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Lo que sigue a continuación es una síntesis de los principales resultados de los análisis que se llevaron a cabo en los países de estudio. No obstante, de ninguna manera ésta abarca toda la información, el conocimiento y el aprendizaje importante que estos estudios generaron. La *Sección II* expone las políticas de ajuste que están relacionadas con el sector público y revisa algunos de los supuestos que subyacen a estas políticas del Banco. La *Sección III* evalúa cómo las políticas han tenido impacto sobre el gasto público en educación y en los servicios de salud, entre tanto la *Sección IV* se centra en los efectos de las políticas sobre el acceso y la calidad de estos servicios, incluyendo los efectos diferenciales de género. En la *Sección V*, se discute el impacto de la eliminación de los subsidios sobre las poblaciones pobres. En la *Sección VI* se presenta una conclusión general sobre el impacto de las reformas al gasto público bajo el ajuste y se pone en consideración un conjunto de recomendaciones.

II. Las Políticas de Ajuste Analizadas

Las políticas de ajuste estructural abordadas en los estudios de país fueron, en parte, una continuación de los programas de estabilización respaldados por el FMI e implementados para poner a sus economías en la vía de la recuperación luego de los graves déficit de la balanza de pagos, altos niveles de inflación y otros problemas relacionados. Las políticas fiscales así como las monetarias fueron el eje de estos paquetes de estabilización. Éstas se enfocaron en el incremento de los ingresos y el control sobre el gasto de la siguiente manera:

- un tope en los déficit presupuestarios;
- un congelamiento o reducción de los niveles de gasto;
- la eliminación de los subsidios;
- una racionalización / reducción de la burocracia gubernamental;
- un incremento en cierto tipo de impuestos y/o introducción de nuevos impuestos; y
- una devaluación de la moneda.

En algunos casos, los condicionamientos del FMI y del Banco Mundial no señalaron medidas específicas para el control del gasto en servicios sociales. Pero dado el interés por alcanzar los objetivos mínimos de frenar los déficit y controlar la inflación, *las reducciones del gasto en servicios públicos fueron consideradas como consecuencias inevitables, aceptables e incluso necesarias del ajuste*. Mantener la estabilización y seguir pagando la deuda fueron los elementos no negociables en todos los programas de ajuste estudiados.

Las reformas fiscales y al sector público que fueron diseñadas y ejecutadas como parte de los programas de ajuste fueron una extensión de lo que se llevó a cabo bajo los programas de estabilización, pero de una naturaleza más amplia, ya que fueron puestas en marcha en combinación con políticas de privatización, liberalización y de desregulación. *Las reformas estructurales en el sector social no sólo fueron orientadas hacia el alcance de objetivos de carácter inmediato para frenar los déficit e incrementar la generación de ingresos, sino también pretendían alcanzar grandes cambios en el rol del estado* en la economía. En su esencia, incluyeron *un cambio radical del rol del estado como proveedor y garante del acceso universal a servicios sociales, hacia uno que proporciona servicios esenciales de manera focalizada a sólo aquellos sectores de la población marginados* para quienes el mercado no ha funcionado.

Este cambio en el concepto del rol del estado se basa en la creencia que todas las formas de gasto gubernamental, incluido el gasto social, constituyen subsidios, bajo el supuesto que éstos representen una intervención del estado que interfiere en el funcionamiento del mercado y conduce a una ineficiencia económica. Tales argumentos económicos han marcado la justificación para *la transformación total del sector social* que ha incluido los siguientes elementos en la mayoría de países que han implementado programas de ajuste:

- la drástica reducción del gasto público, con un enfoque en las funciones básicas que abarcan sólo aspectos esenciales de la provisión de servicios sociales, ya que a los gobiernos se les exige que simplifiquen su rol en el suministro y en el financiamiento de estos servicios;

- la implementación de medidas de recuperación de costos y de distribución de éstos; y
- la transferencia del control y la administración de los servicios sociales al sector privado en donde sea posible.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil consultadas en los países analizados rechazaron la idea que las fuerzas del mercado, más que el estado, deberían determinar la naturaleza y el alcance del suministro de servicios, y consideran que la educación y los servicios de salud tienen un valor social de grandes dimensiones que es omitido en la ecuación de eficiencia económica. Además, señalan que el costo a largo plazo para la sociedad cuando el estado deja de proporcionar el acceso universal a la educación y servicios de salud de calidad, es más grande que cualquier ahorro fiscal que se logre hacer a corte plazo mediante el recorte del gasto social o los esquemas de recuperación de costos.

III. El Impacto de las Reformas de Ajuste sobre el Gasto Público destinado a la Educación y a los Servicios de Salud

Controles al gasto público y esquemas de distribución de costos fueron aplicados en los países SAPRI/CASA durante períodos de decaimiento económico y de crecimiento de los niveles de pobreza, cuando la asistencia social y los servicios sociales para las poblaciones de bajos ingresos tuvieron una mayor demanda. Mientras que la reducción de los ingresos del gobierno durante los períodos de deterioro económico sirvió para justificar los controles sobre el gasto público, desde una perspectiva de desarrollo humano la respuesta lógica y esperada en esta clase de situaciones sería la de buscar e implementar alternativas a los recortes del gasto y de la asistencia social para darle mayor prioridad a estas partidas en los presupuestos gubernamentales. No obstante, éste no fue el caso en los países de estudio.

En esta sección se observa cómo las políticas de ajuste han afectado el gasto público en educación y salud. El análisis aborda:

- las tendencias en la asignación del gasto público para la educación y los servicios de salud;
- la prioridad dada al servicio de la deuda en comparación con el gasto en el sector social;
- los efectos de la devaluación sobre el costo del suministro de servicios;
- la introducción de esquemas de recuperación de costos y de generación de ingresos; y
- los efectos de la descentralización.

3.1 Las Tendencias en la Asignación del Gasto Público

Con excepción de uno, todos los estudios realizados en los siete países dejan ver que *los programas de estabilización y de ajuste estructural han traído consigo, en el mejor de los casos, una escasa mejora y, en el peor de los casos, una caída abrupta del gasto*

público en servicios sociales, especialmente en educación y salud. Tanto los controles generales sobre el gasto como otras medidas no presupuestarias fueron responsables de esta situación. En varias instancias, los programas de ajuste en forma directa y explícita exigieron que el gasto social fuera congelado o reducido.

Cuadro No. 2

**Indicadores de las Tendencias en la Asignación del Presupuesto
y en su Gasto**

Los indicadores utilizados en los países de estudio para determinar y demostrar los patrones de asignación del presupuesto en el sector social y de su gasto son los siguientes:

- ✓ La asignación y el gasto como porcentaje del PIB
- ✓ La asignación y el gasto como un porcentaje del total del gasto
- ✓ La tasa de crecimiento del gasto en comparación con la tasa de crecimiento del total del presupuesto
- ✓ La asignación y el gasto per cápita
- ✓ Gasto comparado en términos nominales y reales
- ✓ La asignación y el gasto en el sector social comparado con otras partidas en el presupuesto

Durante los periodos comprendidos en los estudios, *se presentó una caída del gasto en educación y en servicios de salud en Zimbabwe, Hungría y México.* En Zimbabwe, el gasto público en salud y en educación cayó en la década de los 90. El gasto en servicios de salud disminuyó a 2.1% del PIB en 1996 de un nivel de 3.1% en 1990. La asignación de recursos del gobierno al Ministerio de Salud bajó del 6% del total del gasto público a cerca del 4%. El presupuesto en servicios de salud per cápita descendió de US\$22 en 1990 a US\$11 en 1996. Como el informe de Zimbabwe lo indica, “El presupuesto en la salud pública no alcanza para poder cubrir las necesidades en materia de salud. El presupuesto per cápita ha disminuido desde 1991 de tal manera que incluso no alcanza para llevar a cabo programas de prevención como tampoco para sufragar los costos per cápita de las clínicas y hospitales de distrito.”

Cuadro No.3

Ingresos Anuales por Empleado/a en Salud y Educación en Zimbabwe (en dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Salud	4,321	3,641	2,742	2,330	2,183	2,546	2,408
Educación	4,934	4,415	3,259	2,725	2,386	2,516	2,249

Fuente: Central Statistical Office, *1985-1996 National Accounts*

De igual forma, el gasto total en educación en Zimbabwe descendió de 6.29% del PIB en 1986-87 a 4.82% en 1999. La asignación de recursos a la educación como un porcentaje del total de los gastos ordinarios cayó del 39% en 1999 al 21% en el 2000. El gasto per cápita en educación también disminuyó en términos reales de \$37.83 dólares zimbabuenses en 1990 a \$30.44 dólares zimbabuenses en el 2000.

En **Hungría**, el gasto público en educación, servicios de salud y otras prestaciones sociales descendió casi 25% en términos reales en los siete años siguientes a 1989. El gasto en servicios de salud cayó de 5.5% del PIB en 1991 a 4.3% en 1999, y se ha proyectado recientemente una disminución mayor al 4.2% en el 2002. El gasto en educación bajó de 5.6% del PIB en 1991 a 4.4% en 1999, siendo la educación primaria y secundaria las más perjudicadas. En su conjunto, el valor real del gasto en educación disminuyó casi una tercera parte entre 1990 y 1998.

En **México**, *el gasto público descendió drásticamente durante la década de los 80*, tanto con relación al PIB como en términos reales, y *hasta 10 años después volvió a alcanzar los niveles que tenía antes del ajuste*. En 1983, el gasto federal en educación fue reducido en términos reales por 40.8% con respecto al gasto del año anterior, y los presupuestos para la educación y los servicios de salud a finales de los años 80 fueron los más bajos en 20 años. El gasto social cayó otra vez en un 13.5% en el periodo que prosiguió a la crisis económica de 1994 y no logró llegar a los niveles previos hasta 1998. En el 2000, los recursos públicos destinados a la reducción de la pobreza fueron equivalentes a una cuarta parte del costo anual que le representó al Tesoro mexicano el salvataje de los bancos privados después de la crisis financiera de 1994, y a menos de una tercera parte del gasto militar.

Cuadro No.4

Hungría: Gasto en Educación como porcentaje del PIB (1991-2002)

	1991	1993	1995	1998	1999 meta modificada	2000 propuesta	2002 pronóstico
Gasto total [†] en bienestar social	38.2	37.1	31.2	28.1	27.0	27.5	25.8
Educación	5.6	5.7	5.2	4.8	4.4	4.8	4.5

[†] Incluye gasto en educación, salud, seguridad social y servicios de bienestar social, vivienda, actividades culturales y protección ambiental

Fuente: Ministry of Finance, *ÁHIR Database*, información consolidada

En el **Ecuador y Ghana**, *se observó el estancamiento y la caída del gasto en educación*. Aunque se percibieron incrementos en el gasto en servicios de salud, a veces estos aumentos fueron únicamente nominales, mientras que otras veces tuvieron tasas muy bajas de crecimiento o no mantuvieron el mismo ritmo de las tasas del aumento del gasto en general.

El gasto en educación en el **Ecuador** cayó de 4.3% del PIB en 1980 a 2.1% en 1983, después de que las políticas de ajuste fueron introducidas por primera vez, y luego gradualmente aumentaron a 3.8 % en 1999. El gasto en el sector de salud llegó a sus niveles más bajos, tanto en términos absolutos como relativos, en 1983 cuando el gasto representó el 0.6% del PIB. Este entonces aumentó ligeramente, teniendo un promedio un poco más arriba del 1% del PIB durante los años 80 y 90, y alcanzó 1.2% en 1999. Gran parte del gasto público en los servicios de salud ha beneficiado a los/as habitantes de las zonas urbanas, ya que cerca del 46% del gasto se dirige directamente a los 32 hospitales más grandes ubicados en las ciudades.

En **Ghana**, el gasto del gobierno en la educación superior disminuyó drásticamente desde mediados de la década de los 80 hasta la década de los 90, cayendo de 15% a 12% en el presupuesto educativo durante el periodo de 1988-98, pese a que el número de estudiantes matriculados creció en un 80%. El gasto en servicios de salud en términos reales ha permanecido relativamente igual desde 1987.

En **Filipinas**, *se han presentado reducciones en el gasto en servicios de salud y ha habido un incremento neto bajo en el gasto en educación*. No obstante, el sector educativo también ha sufrido de recortes presupuestarios durante algunos años. El gasto en el sector de salud aumentó ligeramente de 1986 a 1991, pero descendió en los años siguientes, particularmente en 1993, 1995 y 1998-2000. El porcentaje que representa el gasto en servicios de salud en las asignaciones anuales del gobierno bajó de 3.7% en 1991 a 1.78% en el 2000. La reducción más grande fue en 1993, cuando el presupuesto en salud cayó a 62 mil millones de pesos filipinos de un monto de 113 mil millones que registraba el año anterior.

Como porcentaje del presupuesto nacional de Filipinas, el gasto en educación alcanzó entre el 9% y el 12% en los años 70, mientras que se mantuvo entre el 11% y el 15% en los años 80 y a principios de los años 90. La asignación presupuestaria más baja se registró en 1987, alcanzando solamente 10.7%. Con la recuperación parcial de la economía después de 1986, se registraron algunos incrementos, pasando al 15.4% en 1989. Un retroceso de esta tendencia se observó nuevamente en los años 90, sin embargo, cuando su participación en el presupuesto cayó a un promedio de 12%. La participación del gasto en educación en el PIB se limitó a un rango de 2.4 a 3.7%.

Únicamente en **Uganda** *se observó un incremento del gasto en servicios de salud y en educación durante el periodo en el cual las políticas de ajuste se pusieron en marcha, pese a que el gasto en servicios de salud ha experimentado una caída en los años recientes*. De hecho, el gasto en servicios de salud ha fluctuado considerablemente bajo el ajuste estructural en Uganda, al principio cayó de 2.6% del gasto público en 1987/88 a 0.8% en 1992/93, luego pasó a 5.7% en 1995/96, cayendo de nuevo a 4.3% en 1997/98. La participación del gasto en educación dentro del gasto total disminuyó abruptamente de 10% a 2.3% entre 1988/89 y 1992/93 y posteriormente ascendió a 16.6% hacia 1997/98. Gran parte del aumento del gasto en el sector educativo se ha orientado hacia la educación primaria, la cual empezó a recibir el 70% del gasto ordinario en educación después de la implementación del programa Universalización de la Educación Primaria (UPE, según sus siglas en inglés) en 1997. No obstante, como el estudio de Uganda lo indica, “este [incremento] fue posible por el incremento de los recursos que se pusieron a la disponibilidad mediante los esfuerzos concertados de los donantes y por el aumento de los ingresos nacionales” como consecuencia del alivio de la carga de la deuda a través de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME o HIPC, por sus siglas en inglés).

Cuadro No. 5

Uganda: Porcentaje del Gasto Público Total Asignado a la Educación y a los Servicios de Salud (1988-1998)

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Gasto en Educación	10.0	8.4	8.0	2.3	6.4	5.8	12.0	11.5	14.6	16.6
Gastos en servicios de salud	2.6	2.6	2.6	0.8	2.3	2.3	4.7	5.7	4.2	4.3

3.2 Las Prioridades del Gasto

Una de las más fuertes críticas de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas del gasto público bajo el ajuste tiene que ver con el servicio de la deuda externa, el cual ha prevalecido sobre otras áreas del gasto, especialmente con respecto al sector social. En **Filipinas**, por ejemplo, la más grande partida en el presupuesto nacional del gobierno continúa siendo el pago de los intereses de la deuda del sector público, el cual según los/as participantes del Foro Nacional de Apertura ha sido un obstáculo al aumento del presupuesto asignado a la salud y la educación.

El estudio del **Ecuador** señala que "... el presupuesto del gobierno ecuatoriano y sus partidas se ven permanentemente limitados por el constante incremento del pago de la deuda pública externa e interna. La implementación de políticas de ajuste estructural, las cuales supuestamente pretendían el mejoramiento de la balanza de pagos, ha conseguido reforzar esta tendencia". En lugar de una reducción a través del tiempo, la deuda pública externa pasó de representar el 49% del PIB en 1982 a 115% del PIB en 1999, triplicándose en términos absolutos a US\$16.4 mil millones. El servicio de la deuda en el Ecuador alcanzó el 52% del gasto gubernamental en el 2000, reduciéndose a 43% en el 2001 como consecuencia de la reestructuración de la deuda, mientras que el presupuesto destinado a todo el gasto social permaneció en el 20% del total del gasto. Asimismo, para las personas que participaron en el Foro Nacional de Apertura en Quito, la deuda externa se ha convertido en un mecanismo mediante el cual las instituciones financieras ejercen presión para que sus recetas económicas sean adoptadas.

3.3 Los Efectos de la Devaluación

La reforma al gasto público se ha llevado a cabo en momentos en que ha habido una masiva devaluación en la mayoría de los países estudiados, lo que ha incrementado mucho más el costo de los servicios sociales. Y, el aumento permanente del costo del suministro de servicios redujo aún más lo que se podía suministrar en el marco de presupuestos reducidos en salud y educación.

La devaluación de las monedas nacionales frente al dólar tuvo un impacto particularmente negativo sobre los servicios de salud, ya que la mayoría de los

medicamentos y del equipo médico deben ser importados por estos países. En **Filipinas**, por ejemplo, una devaluación significativa del peso intensificó la difícil situación económica resultante de la crisis financiera asiática que emergió en 1997, la cual fue causada en gran parte por la liberalización de la cuenta de capital y del sector financiero bajo el ajuste. De acuerdo con la Asociación Farmacéutica y de Servicios de Salud de Filipinas, esta devaluación ha producido un incremento del 25%-30% en el precio de las medicinas y un aumento del 40%-60% en el costo de los equipos médicos pequeños.

De 1991 al 2000 en **Zimbabue**, el índice del precio del seguro médico del estado subió 2106.3% y el índice del precio de la educación ascendió 857.2% como resultado de las enormes devaluaciones y de la inflación. Aun en **Uganda**, donde se han presentado incrementos en el gasto en educación y en los servicios de salud, el efecto negativo del incremento de los precios relativos en estos sectores ha pesado más que los efectos positivos de los incrementos del gasto. Este hecho fue comprobado por el descontento que se evidenció durante el estudio de campo que se realizó sobre los altos costos de la educación y de los servicios de salud en todos los niveles.

3.4 Los Esquemas de Recuperación de Costos y de Generación de Ingresos

Los controles sobre el gasto fueron acompañados en la mayoría de los casos por *esquemas de generación de ingresos, los cuales pretenden que los/as usuarios compartan los costos de los servicios.* En **Zimbabue**, por ejemplo, el gobierno inició en forma sistemática el establecimiento de un sistema de cobros al usuario para los servicios de salud en 1991. Aquellas personas que devengaban más de \$150 dólares zimbabuenses por mes fueron obligadas a pagar por los servicios de salud, mientras que las personas desempleadas y las que ganaban menos de \$150 dólares zimbabuenses tuvieron derecho a recibir atención gratuita. Esta medida de recuperación de costos fue introducida justo cuando el país era golpeado por la peor sequía del siglo en 1991 y 1992. Después de un corto periodo de alivio en la aplicación de tarifas al año siguiente, el sistema de cobros al usuario para servicios de salud fue revisado en 1994 y se estableció un aumento sustancial en las tarifas para todos los servicios. En el sector de educación, aunque con la independencia del país en 1980 se había eliminado el cobro de tarifas escolares para la educación primaria, en 1992 fue reintroducido el sistema de tarifas tanto para la educación primaria en las áreas urbanas como para todas las instituciones de educación secundaria, con exenciones para los/as niños provenientes de hogares que ganaban menos de \$400 dólares zimbabuenses mensuales. Aunque el límite de \$400 dólares coincidió con el umbral para el pago del impuesto sobre la renta de personas naturales, éste estuvo por debajo del nivel de pobreza, el cual era de \$593 dólares zimbabuenses para una familia de seis personas en 1991.

En ciertos casos, la implantación del sistema de cobros al usuario contrarrestó las posibles ganancias de la población por el incremento de los gastos en servicios de salud. En **Ghana**, el Programa de Recuperación Económica de 1983-86 inició la eliminación de los subsidios a nivel general, lo cual condujo a que el sector de salud intensificara el recaudo de tarifas por servicios de salud y aplicara el Acta de Tarifas Hospitalarias. De un sistema

donde se cobraba tarifas módicas por consulta bajo esta Acta, el régimen de cobros al usuario cambió en 1985 a un sistema bajo el cual se cobran tarifas fijas para consultas, exámenes, pruebas de laboratorio y otros procedimientos diagnósticos, y se venden medicamentos al costo comercial. Además, se estableció el cobro aparte para la atención ambulatoria, los procedimientos médicos y quirúrgicos, y para la estadía y alimentación en el hospital. Se estableció tarifas menores para los niveles primarios de atención médica (clínicas y centros de salud) y tarifas más altas para los servicios hospitalarios, siendo el cobro mayor en hospitales universitarios.

Los programas de generación de ingresos han incluido también la transformación de las entidades de servicios a corporaciones públicas con el mandato de garantizar la recuperación de costos e incluso la generación de utilidades. En **Filipinas**, se ha llevado a cabo un proceso de transformación de las instituciones estatales de la salud -- hospitales regionales y nacionales -- en corporaciones públicas. La “corporatización” de estas entidades estatales de servicios implica la autonomía fiscal y administrativa para lograr la estabilidad financiera y la viabilidad. A ellas se les ha permitido el recaudo, la retención y la asignación de los ingresos que obtienen por las tarifas que establecen. Al mismo tiempo, se están reduciendo los subsidios directos, tanto del gobierno nacional como local, para los hospitales.

3.5 Los Efectos de la Descentralización

Muchas de las evaluaciones de los países de estudio señalan que *una característica importante de las reformas en el sector social ha sido la descentralización de los servicios y su administración a nivel regional y local.* Aunque esta meta ha tenido algunos méritos, *ha demostrado tener consecuencias desastrosas en la práctica en muchos casos*, ya que a menudo ha significado más bien en una descarga de responsabilidades que no ha contado con el adecuado respaldo financiero. El estudio en **México** indica que la descentralización en la práctica se ha convertido en la desconcentración de la administración, *con mayores responsabilidades y menos recursos para financiarlos a nivel local.* A los gobiernos estatales se les asignó la administración de los servicios de salud -- anteriormente la responsabilidad recayó sobre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto Mexicano de Seguro Social -- y de los programas de educación básica. Aun, en el contexto de una crisis fiscal en la cual los estados recibieron menos ingresos del gobierno federal, la descentralización los dejó sin los suficientes recursos para cumplir adecuadamente con las nuevas responsabilidades que implicaba el suministro de servicios a nivel local.

En **Filipinas**, la descentralización de los servicios de salud ha estado rodeada de problemas económicos y administrativos. La investigación llevada a cabo allí encontró que *los gobiernos locales han carecido del conocimiento y de las capacidades necesarias para asumir funciones adicionales. Además, no han contado con los suficientes recursos para que puedan proporcionar eficazmente servicios básicos de salud y ampliar la cobertura de éstos*, debido a la falta de coherencia entre los costos de las funciones que han sido devueltas y los recursos que han sido asignados. Un problema fundamental reside en la

naturaleza regresiva de la fórmula de distribución utilizada por el gobierno central para asignar los fondos a nivel local para estos propósitos. La fórmula les asigna mayores recursos económicos a las localidades con mayores ingresos per cápita, sin tomar en cuenta la carga que se les ha impuesto a los gobiernos locales el asumir las funciones que implica la descentralización, sobre todo con respecto al funcionamiento de los hospitales. Por lo tanto, muchos municipios y provincias han experimentado una falta de recursos para el financiamiento de los servicios de salud, lo cual se ha visto agravado por el hecho de que algunos municipios han desviado fondos de los servicios de salud hacia otras prioridades.

De acuerdo con el estudio de Filipinas, los hospitales de provincia y de distrito que tuvieron un pobre desempeño antes de la descentralización en realidad han visto empeorar su situación. Esto se debe a la incapacidad de los gobiernos locales de mantener el mismo nivel de gastos, lo que ha *exacerbado la falta de suministros, medicamentos y fondos para la reparación y el mantenimiento de los equipos médicos de estos hospitales*, la mayoría de los cuales se encuentra en condiciones deplorables. Como consecuencia, *los servicios de salud se han vuelto cada vez más inadecuados y son casi inalcanzables para muchas personas, sobre todo entre las poblaciones pobres*. Los/as participantes en el primer Foro Nacional declararon que esta realidad ha obligado a las ONGs cada vez más a asumir la responsabilidad de proveer servicios, responsabilidad que debería ser del estado.

En **Hungría**, la transformación del sistema de educación en los años 90 descentralizó la responsabilidad de la educación a nivel local, con una asignación mínima de recursos per cápita por parte del estado, mientras que la financiación de las escuelas ha sido transferida a los municipios. Aunque este cambio ha tenido algunos resultados positivos en términos de la relación entre las escuelas y las comunidades, ha significado que *los municipios pobres tengan mayores dificultades para mantener y desarrollar las escuelas*. Esta situación también ha *conducido al surgimiento de escuelas privadas, lo cual ha segmentado el sistema educativo e incrementado la desigualdad de oportunidades*. El estudio encontró que los/as niños de las regiones más pobres del país y de familias pobres o *roma* (gitanos), que están desempleadas y carecen de mano de obra calificada, tienen menos posibilidades de seguir estudiando a fin de adquirir destrezas. Además, los/as asistentes al Foro Nacional señalaron que un problema que agrava esta situación es el hecho que la alta tasa de deserción escolar a nivel local hace que los recursos que el gobierno central transfiera sean menores. Esta situación únicamente perpetúa el ciclo de pobreza de una generación a otra.

IV. El Impacto de las Reformas sobre el Acceso y la Calidad de la Educación y de los Servicios de Salud

En la sección anterior se resaltaron los efectos de las medidas de ajuste sobre la asignación del gasto público en la educación y en los servicios de salud en los países estudiados. Esta sección considera las consecuencias de estas tendencias con respecto al acceso y a la calidad de los servicios, en particular para los sectores de bajos ingresos y para los/as más pobres de la sociedad. El análisis aborda los siguientes temas:

- el impacto del sistema de cobros al usuario en el acceso de los sectores de bajos ingresos y más pobres de la sociedad a los servicios de salud y a la educación;
- el impacto del sistema de cobros al usuario sobre la calidad de la educación y los servicios de salud; y
- los impactos diferenciales sobre el género.

4.1 El Impacto del Sistema de Cobros al Usuario en el Acceso de los Sectores Pobres y de Bajos Ingresos de la Sociedad a los Servicios Sociales

La introducción de cobros al usuario bajo los esquemas de recuperación de costos y de generación de ingresos ha generado serios obstáculos en el acceso de la población de bajos ingresos a la educación y a los servicios de salud. Se encontró que *todos los países estudiados* presentan la misma situación, aunque los impactos variaron dependiendo de la manera cómo las políticas han sido adaptadas y del alcance que han tenido los recortes al gasto público.

4.1.1 El Acceso a la educación

Después de una década de educación gratuita, establecida con la independencia de **Zimbabue**, *el cobro de tarifas escolares fue reestablecido y produjo un dramático incremento de las tasas de deserción escolar.* La tasa de deserción escolar en la escuela primaria siguió siendo significativamente más alta durante la década de los 90, sobre todo para el primer año de primaria; en los grados escolares donde se presentaron las tasas más altas de deserción escolar, el número de niñas fue mucho más alto que el de los niños. Asimismo, para finales de la década, sólo el 70% de los niños/as que terminaron la primaria pasaron a la escuela secundaria, mientras que en el cuarto y último año de los primeros años de escuela secundaria se presentó una tasa promedio de deserción escolar del 92% para los niños y del 93.4% para las niñas durante el periodo de 1990 a 1997.

El establecimiento del cobro de tarifas escolares ha generado una reducción de las tasas de niños/as matriculados en **Ghana**, en particular en las zonas rurales, señalaron los/as participantes en el Foro de Apertura Nacional. Añadieron que la tasa de deserción escolar en la escuela primaria había alcanzado un 40%, dado que los padres retiraron a sus hijos/as de la escuela para poder ayudar al sostenimiento de sus familias. Las tarifas escolares aumentan abruptamente en la secundaria y aún más en las entidades de educación superior, donde solamente uno de cada 400 personas de Ghana puede matricularse. Los/as asistentes al Foro hicieron énfasis en que *el cobro de tarifas escolares ha incrementado las desigualdades sociales, tanto dentro como entre las comunidades, ya que las poblaciones pobres se han quedado rezagadas.* En general, el estudio de Ghana encontró *que el nivel de ingresos es el factor más importante para que una persona pueda ingresar a una institución de educación superior.*

Una situación similar se encontró en **México**, donde de cada 100 niños/as que entran a la escuela primaria 64 terminan, mientras que solamente 40 pasan a la secundaria, 14 de

ellos/as terminan el bachillerato y siete se gradúan de la universidad. Los/as participantes en el Foro Nacional señalaron que la educación primaria sólo es gratuita en teoría, debido a los costos -- que las familias a menudo no pueden asumir -- para uniformes, libros y transporte. Incluso, fue señalado que el acceso a la educación secundaria es más restrictivo, ya que una gran parte de las familias necesitan que sus hijos/as ayuden a aumentar los ingresos familiares. En general, *los recortes presupuestarios han tenido un impacto negativo sobre una serie de servicios educativos*, los/as participantes en el Foro dijeron, *conduciendo a un incremento de las tasas de deserción escolar y de repetición de cursos*.

En **Uganda**, donde el programa de Universalización de la Educación Primaria fue introducido en 1997 y fue financiado mediante un acuerdo para la reducción de la deuda bajo la iniciativa PPME, *el acceso a la educación primaria mejoró. No obstante, se encontró que el acceso a la educación secundaria y superior está sesgado en contra de los sectores de bajos recursos*, ya que la carga que representan los costos de la educación en estos niveles ahora debe ser asumida principalmente por los padres. *Asimismo, se ha presentado una marcada disminución en la cantidad de niñas que terminan la primaria y se matriculan en la secundaria*.

El aumento de los costos de la educación también fue mencionado en otros países, como una de las razones principales por las cuales ha habido una caída en la retención de los/as niños en el sistema educativo. El pago por los libros escolares, en particular, fue señalado en el primer Foro Nacional en **Hungría**. Por último, los/as participantes del Foro en **Filipinas** dijeron que el cobro por los materiales, las vacunas y la comida prácticamente se convierte en tarifas que las poblaciones de bajos ingresos no pueden pagar.

4.1.2 El Acceso a los Servicios de Salud

En varios de los estudios se encontró que *el establecimiento de cobros al usuario para los servicios de salud ha producido un incremento en la cantidad de personas y familias que recurren a automedicarse y al cuidado en el hogar*, en lugar de recibir asistencia médica en una clínica o hospital. *Éste ha sido el caso especialmente de las mujeres*. Ha habido un incremento en el número de personas quienes acortan su estadía en el hospital o que no pueden terminar todo el tratamiento recomendado debido a que no cuentan con los recursos económicos para comprar los respectivos medicamentos. Cada vez más personas buscan atención médica sólo cuando su enfermedad ya se ha llevado a un estado muy grave, *generando así un incremento en el número de personas que mueren en sus hogares por enfermedades que son curables, y a menudo creando problemas de salud pública a través de la propagación de enfermedades en las comunidades*. La persistencia de enfermedades que se pueden prevenir y curar como la bronquitis, la neumonía y la tuberculosis ha sido observada en la mayoría de países.

Con el *establecimiento del sistema de cobros al usuario en los servicios de salud* en **Zimbabue**, el incremento de los costos para los/as pacientes fue dramático, en algunos casos sobrepasó el 1,000%. Esta situación ha tenido un *efecto negativo en la utilización de*

los servicios de salud en las zonas rurales y urbanas, sobre todo para las poblaciones pobres. De acuerdo con el estudio de Zimbabue, "...inmediatamente después de que aumentaron las tarifas en 1991 y posteriormente en 1993/94, se observó una caída en el uso de los servicios ambulatorios y prenatales, las recetas médicas otorgadas, las admisiones a centros de asistencia médica, y en los servicios de rayos X, de laboratorio y odontológicos. La mayoría de la gente buscó que fuera dada de alta antes de tiempo o simplemente se fue para poder ahorrar dinero".

En **Ghana**, la *introducción de tarifas para los servicios de salud*, en un momento en el que los salarios reales o ingresos de muchos/as trabajadores perdieron su poder adquisitivo y se incrementó la pobreza, ha sido *en gran parte responsable del pobre acceso a los servicios de salud*. Se encontró que *las altas tarifas hospitalarias impidieron que los/as pacientes utilizaran los centros de salud* y los/as ha llevado a recurrir a la automedicación. Fue señalado en el primer Foro Nacional que el cobro por los servicios de salud ha generado una disminución de la atención ambulatoria en casi una tercera parte, sobre todo en las áreas rurales. Los/as participantes del Foro también afirmaron que a muchas personas pobres se les niega la atención porque no cuentan con los suficientes recursos económicos. Asimismo, el sistema de cobro es burocrático y el personal gasta demasiado tiempo en la recolección de pagos. Añadieron que las poblaciones pobres simplemente no pueden pagar por la atención hospitalaria, y de hecho existen dos sistemas de salud: uno para los ricos y otro para los pobres.

De acuerdo con el estudio SAPRI en Ghana, la cercanía y el costo de los servicios son los principales factores que determinan la utilización de los centros de salud. El estudio encontró que la ubicación dispersa de los centros de salud y su lejanía de las comunidades, en particular en la región norte del país, generaron costos adicionales para aquellos/as que necesitan atención médica, siendo la mayoría de ellos/as pobres. Además, se encontró que las largas distancias de los viajes implican riesgos e inconvenientes que pueden a menudo acarrear complicaciones de salud e incluso algunas veces hasta la muerte. El análisis del gasto de los hogares en servicios de salud cuando un miembro de la familia se encuentra enfermo mostró que algunas familias gastaron más en atención médica que en otros gastos familiares combinados. Los estudios han mostrado que las familias contribuyen tres veces más de lo que el gobierno aporta en términos per cápita en cuanto al financiamiento de los servicios de salud.

El sistema de cobros al usuario que fue establecido en Ghana incluye tarifas diferenciales para adultos/as y niños/as, así como exenciones en varias categorías de pacientes, como aquellos/as que no pueden pagar, y más recientemente, para los/as niñas menores de cinco años. Algunos servicios se han vuelto gratuitos, como las vacunas, los servicios prenatales y de posparto, y la atención médica a niños/as en clínicas infantiles de bienestar social. Uno de los objetivos del estudio de Ghana fue determinar en qué medida las personas en las comunidades sabían de la existencia de tales exenciones en la política de salud. El estudio de campo reveló en general que "...la política de exención no ha sido tan efectiva como se suponía. Parece que *existe una ignorancia sobre la política de exenciones entre las mujeres que tienen niños/as menores de cinco años en las comunidades rurales*, quienes eventualmente pagaron por todo cada vez que fueron al centro de salud. *Por lo tanto,*

solamente un número reducido de personas se beneficia de los servicios de salud sin pagar.” Sólo el 65% de la población tiene acceso a un sistema moderno de salud, aunque esta cifra oculta la inequidad bruta que existe geográficamente en el país. Los indicadores del estado de la salud muestran un cambio muy pequeño en las marcadas desigualdades que se presentan en las tasas de mortalidad entre las diferentes regiones del país y entre las áreas rurales y urbanas.

El esquema de distribución de costos también ha hecho que los servicios hospitalarios sean más caros para las poblaciones pobres en Uganda también. En el Foro Nacional de Apertura algunos/as participantes señalaron que aquellas personas que requieren de forma inmediata atención médica y no pueden pagar por los servicios de salud, simplemente mueren. Por último, afirmaron que los hospitales han administrado el programa pobremente y muchos han sido cerrados en zonas donde muchas personas no han podido pagar por los servicios de salud.

En *Filipinas, el esquema de generación de utilidades de las entidades de salud “corporatizadas” ha perjudicado el acceso de los pobres a los servicios curativos de salud.* Las medidas adoptadas bajo tales esquemas incluyen: un estricto sondeo de los/as pacientes indigentes, el establecimiento de un tope en el gasto para la asistencia médica a pacientes pobres o indigentes; el requisito para las personas pobres de dejar un depósito antes de recibir atención médica; y el requisito de que todos los/as pacientes compren todos los elementos para su respectivo tratamiento u operación, como algodón, vendas, suturas, yesos, líquidos intravenosos, jeringas y agujas. Medidas adicionales incluyen el incremento de las responsabilidades del personal hospitalario y la eliminación de algunos de sus prestaciones económicos, tales como el pago adicional por riesgo. *El incremento general del costo de los servicios de salud y de los medicamentos es la razón principal por la cual los hogares de bajos ingresos optan por automedicarse o retrasar la búsqueda de un adecuado tratamiento médico. Esta situación ha agravado la propagación de enfermedades transmisibles,* como la tuberculosis.

Debido a la falta de consenso en la reforma de los servicios de salud en *Hungría, se llevaron a cabo solo reformas parciales al sistema de salud público en los años 90.* Según fue explicado en el estudio de país, “la Estrategia de Salud Pública del Banco Mundial fue construido alrededor de tres elementos: la eficiencia de los costos, el acceso y la calidad. Sin embargo, el primer elemento demostró pesar mucho más que los otros dos en la práctica.” El informe indica que “...la necesidad del acceso universal a los servicios de salud se menciona como una prioridad pero se ve factible sólo si en el cumplimiento de esta meta no se sobrepasa el límite en cuanto al desempeño económico ni hay choque con los intereses de la sostenibilidad económica y del mercado laboral. Estas condiciones podrían ser cumplidas si el estado proporcionara un único ‘paquete básico’ de servicios de salud, lo cual significa que los servicios de salud podrían ser víctimas de la reducción del rol redistributivo del estado.” A pesar de las reducciones de los recursos para los servicios de salud durante los años 90, el *sistema ha continuado funcionando y proporcionando un acceso universal a casi todos,* una realidad que en gran parte se debe a la vocación de los/as médicos y los/as enfermeras. *No*

obstante, las poblaciones pobres han sido las principales víctimas de la liberalización del mercado farmacéutico, de la reducción de los subsidios a los equipos terapéuticos, y del creciente costo de la atención médica, ya que ellos/as tienen poca posibilidad de pagar los altos costos de la medicina y de los servicios especializados.

4.2 El Impacto sobre la Calidad de la Educación y de los Servicios de Salud

La pobre y, en muchos casos, deteriorada calidad de los servicios educativos y de salud es un hallazgo central de las investigaciones en los países. La combinación de los recortes en el gasto en educación y en salud con las reformas para racionalizar el uso de los recursos y reducir el rol del estado en el suministro de servicios ha tenido un impacto negativo sobre la calidad de los servicios disponibles para la mayoría de la población, sobre todo para los pobres.

4.2.1 La calidad de la educación

En cada país que fue estudiado, la inadecuada infraestructura y la falta de materiales didácticos, así como la caída de los salarios y la escasa capacitación de los/as profesores, han perjudicado la calidad de la educación que es proveída. Esta fue la realidad encontrada en los diferentes niveles de enseñanza que fueron el centro de los distintos estudios que se llevaron a cabo.

En **Hungría**, se encontró que los bajos salarios de los/as maestros y la alta relación estudiante-maestro han obstaculizado el mejoramiento de la calidad de la educación después de las reformas que se pusieron en marcha en la década de los 90. *En 1998, el valor real de los salarios netos en el sector educativo fue 20% más bajo de lo que había sido cinco años atrás.* El salario de los/as maestros de primaria representó el 68% del PIB per cápita en 1993, mientras que el de los/as maestros de secundaria representó el 72%. Esta situación empeoró, ya que el PIB se incrementó mientras que el valor real de los salarios de los/as maestros disminuyó. Se calcula que los/as maestros ganan menos de la mitad de lo que ganan otros profesionales con niveles similares de educación. Además, el despido de maestros/as aumentó la relación estudiante-maestro y generó un mayor desempleo en los primeros años de la década. No obstante, un incremento en las matrículas ha permitido que nuevos/as maestros fueran contratados en años recientes.

En **Zimbabue**, la *disminución del gasto real per cápita en educación bajo el ajuste* en los años 90 ha conducido a una caída de los salarios reales de los/as maestros. No obstante, el 90% del gasto público en educación primaria se destina al pago de salarios, quedando sólo un 10% para el mantenimiento y la reparación de la infraestructura escolar, la adquisición de enseres, textos escolares y materiales didácticos, y cursos de capacitación para los/as maestros. Por lo tanto, esta situación ha perjudicado la calidad de la educación en el país.

Incluso donde *el gasto público se ha incrementado*, como en el caso de **Uganda** donde el programa de Universalización de la Educación Primaria fue implementado en 1997, la calidad de la educación ha sufrido. Aunque han sido asignados recursos para aumentar el número de maestros/as, de textos escolares y de aulas de clase en el país, *estos avances han sido apabullados por el dramático incremento del nivel de matrículas*, el cual se duplicó con relación a la década pasada, así alcanzando más de cinco millones de niños/as matriculados en la educación primaria. Como consecuencia, *la capacidad para garantizar una adecuada calidad educativa se ha vuelto precaria*, y existen indicios, sobre todo en las áreas rurales, que la mayoría de los/as estudiantes no pueden leer ni escribir incluso después de pasar seis años en la escuela primaria.

Los/as participantes en el Foro Nacional en **Ghana** lamentaron que la calidad del sistema educativo del país se haya desmejorado desde el inicio del ajuste estructural y que el resultado de los préstamos por más de US\$400 millones del Banco Mundial desde principios de la década de los 80 haya sido extremadamente pobre. *El despido de trabajadores/as en el sector público y una caída en los salarios reales de los/as maestros han conducido a un incremento en la relación estudiante-maestro*, y las reformas educativas de 1991 no resolvieron las difíciles condiciones de trabajo que los maestros/as enfrentan. Asimismo, *hay una escasez generalizada de textos escolares*, a pesar del establecimiento del sistema de cobro de tarifas escolares. Los/as participantes señalaron que estos factores han conducido a que los/as maestros se sientan desmoralizados, así como también haya una desconfianza hacia el sistema de educación pública.

Asimismo, se encontró que la ausencia general de una adecuada infraestructura y de recursos humanos en Ghana ha afectado la calidad de la educación superior, en particular, después de las reformas. El apretón financiero se ha sentido tanto en el área de contratación y de desarrollo de personal, como en la investigación. Éste se ha dado en un momento en el que el número de matrículas se ha incrementado enormemente, aun cuando se les ha negado el ingreso al sistema educativo muchos estudiantes más, hasta miles quienes también están muy calificados, debido a la falta de instalaciones y a su incapacidad de pagar las tarifas.

En el contexto de un creciente número de matrículas en **Filipinas** (hubo un crecimiento de 18.8% en las escuelas primarias y 15.9% en las escuelas secundarias de 1992/93 al 1999/2000), el estudio halló *una escasez grave y crónica de escuelas, aulas de clase, maestros/as y textos escolares*. Mientras que los salarios y las prestaciones de los/as maestros disminuyeron, el tamaño de las clases y la carga laboral aumentaron. La relación maestro-estudiante fue de 1 a 44 en las escuelas primarias y de 1 a 34 a nivel de la secundaria en 1999, año en el cual el gobierno congeló la contratación de maestros/as (el estándar aceptado a nivel internacional es de un maestro por cada veinticinco estudiantes). Al mismo tiempo, una encuesta realizada a los/as maestros de primaria y de secundaria encontró que una cuarta parte de las aulas de clase no tienen techos, y cerca de la mitad de las escuelas carecen de adecuados pupitres y de electricidad. La relación de textos escolares-estudiante para el año

escolar del 2000 fue estimada de 1 a 37, haciendo que el proceso de aprendizaje sea mucho más difícil.

Además, se encontró que estos problemas, los cuales han **generado una pobre calidad de la educación**, fueron más pronunciados en las áreas rurales, particularmente en las regiones más pobres del país. Un/a maestro de secundaria en el occidente de Mindanao, por ejemplo, dio testimonio de las deplorables condiciones de las escuelas en el Foro Nacional de Apertura en Manila: 50 aulas de clase para una población estudiantil de 11,000 y la necesidad de los/as estudiantes de compartir los relativamente escasos textos escolares que se encuentran disponibles. La tasa de deserción escolar en las escuelas primarias en Mindanao alcanza hasta el 50%, la tasa de alfabetización permanece baja y la población joven tiene más que nunca mayores dificultades para encontrar un empleo remunerado.

4.2.2 La calidad de los servicios de salud

Se encontró que el deterioro de las condiciones en los centros de salud, la falta de medicamentos e insuficiente personal fueron consistentemente el resultado de las reformas bajo el ajuste, en particular en las áreas rurales y en las regiones más pobres en los países de estudio. Esta desmejora en la calidad de los servicios de salud para grandes segmentos de la población fue una seria preocupación para las organizaciones de la sociedad civil que fueron consultadas.

Se halló que las reducciones en el gasto público en salud en la década de los 90 en Zimbabue llevaron a una reducción en el mantenimiento y un retraso en el mejoramiento de las instalaciones de salud ya deterioradas, una escasez de equipos y de medicamentos esenciales, y una alta tasa de deserción del personal quienes salieron a trabajar en el sector privado o al exterior. El estudio reportó que **la calidad de los servicios de salud en el país cayó en un 30%** en 1993 en comparación con los avances en el periodo post-independencia. Además, **se encontró que en 1993 se dobló el número de mujeres que murieron durante el parto en los hospitales de Harare con relación a la situación antes de 1990. En 1998, se encontró un nivel elevado de niños menores de 5 años con bajo peso y estatura, particularmente en las zonas rurales, una situación que había empeorado desde la década de los 80. Al mismo tiempo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez se han incrementado** después de haber mostrado una mejoría antes de la implementación de las políticas de ajuste. Muchos hospitales de distrito y clínicas gubernamentales han cerrado desde 1995, y **ha habido una reducción de los servicios prenatales y de la cobertura de la vacunación**. Los centros de salud en áreas rurales suelen ofrecer servicios de baja calidad y atención insuficiente, así obligando muchas veces a los/as enfermos a pagar por los costos del viaje y la admisión en otros centros de atención médica de un nivel más alto o que están ubicados en áreas urbanas.

Cuadro No. 5
Tasa de Mortalidad Infantil (IMR) y Tasa de Mortalidad de la Niñez (CMR) de Zimbabwe por cada mil nacidos vivos 1978-1997

	Tasa de Mortalidad Infantil (IMR)			Tasa de Mortalidad de la niñez (CMR)		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
1978	88	64	83	40	25	57
1981	85	59	79	38	22	34
1984	77	50	69	33	17	28
1986	72	47	64	30	15	25
1988	69	46	61	28	15	23
1990	71	55	66	30	20	26
1997	89	63	80	N/A	N/A	36

Fuente: MoHCW National Health Strategy for Zimbabwe, 1997-2007

La pandemia del VIH/SIDA se ha sumado a la crisis de la salud en Zimbabwe, donde los hospitales están teniendo dificultades en responder a la creciente demanda de los servicios de salud, ya que los cálculos indican que hasta 3,000 víctimas de la enfermedad pueden morir cada semana. “Debido a que contamos con un presupuesto limitado, ya no podemos admitir más pacientes de lo que podamos costear,” afirmó un miembro del personal del Hospital Central de Harare. “Simplemente no tiene ningún sentido económico”. El siguiente pasaje se extrajo de un periódico de Zimbabwe, el cual sintetiza aún más el drama de la condición del sistema de salud del país como resultado de la ejecución de las políticas de ajuste:

El problema no es sólo de los hospitales, los cuales enfrentan una grave escasez de medicamentos, de equipo y una reducción de personal, sino también de los/as trabajadores comunes, para quienes la atención médica resulta extremadamente cara, ya que luchan para sostenerse debido a los altos costos de los bienes básicos. ***El cobro de tarifas por consulta y admisión es de \$169 dólares zimbabuenses para adultos/as y \$84 dólares zimbabuenses para niños/as y ahora cobran antes de que sea atendido el/la paciente. La certificación para exoneración del pago de la atención médica, emitida por la Oficina de Desarrollo Social para las personas de bajos recursos, ya no vale nada. En un contexto donde la pandemia del VIH/SIDA se está llevando 1,700 personas por semana más allá de las muchas más enfermedades fatales, el deplorable estado del sistema de provisión de servicios de salud podría ser visto como una bomba de proporciones incalculables.*** (Daily News, Harare, 8 de noviembre del 2000:16; el énfasis ha sido añadido).

En **Filipinas**, el estudio reportó ***un deterioro de las condiciones en las unidades de atención primaria de salud***, como los centros de salud rural y los dispensarios de salud *barangay*, debido a la falta de financiación. Estos centros básicos de salud no hospitalarios

generalmente están localizados en instalaciones en mal estado y han experimentado crónicamente *la escasez de provisiones médicas, medicinas e instrumentos y equipo médico básico*, como estetoscopios, balanzas y microscopios. Además, muchas de estos centros públicos de salud, sobre todo aquellos que se encuentran en áreas rurales, *no cuentan con el personal médico calificado debido a la desigual distribución* de profesionales y del personal de salud. Casi dos terceras partes de los/as médicos se encuentran concentrados en los centros urbanos, *dejando a los centros de salud rural sin médicos*. *Se encontró que una gran cantidad de mujeres y niños/as en las zonas rurales mueren sin haber visto un médico*, y únicamente alrededor del 40% de las muertes en el país habían recibido atención médica según lo reportado.

Los/as participantes del Foro Nacional de Apertura en Manila hablaron sobre estos problemas y sobre los efectos que han tenido las dos décadas de ajuste estructural. *Se refirieron, en particular, a la desregulación de los farmacéuticos, al incremento de las tarifas tanto hospitalarias como de los médicos, a la contratación al sector privado de servicios hospitalarios como parte de las políticas de liberalización de los años 80, y a la consiguiente reducción del acceso por parte de las poblaciones pobres a los servicios de salud y a los medicamentos*. Agregaron que las clínicas públicas a menudo carecen de medicinas y que ofrecen más servicios de salud de carácter curativo que preventivo.

La descentralización de las funciones de salud a nivel local en Filipinas, como parte de la reestructuración del sector de la salud, se encontró que ha contribuido a la exacerbación de la ineficiencia y la disparidad en el suministro de los servicios de salud a nivel nacional. Muchos/as de los trabajadores y empleados de los hospitales han sido despedidos o transferidos a otros puestos de trabajo. Aquellos/as que han sido transferidos al sistema de salud administrado localmente han encontrado que sus contratados han sido incumplidos. Sus salarios han disminuido y sus prestaciones económicas, como el pago adicional por riesgo y el pago de horas extras, ya no se dan en efectivo, sino han sido transformados en compensaciones de carácter no económico. El personal de la salud también ha experimentado un incremento en el número de horas laboradas y en el volumen de la carga laboral.

Mientras tanto en **Ghana**, *se encontró que el número de pacientes por trabajador/a de la salud es alto e inaceptable y que los bajos salarios que recibe el personal afecta negativamente la calidad de los servicios públicos de salud*. Los asistentes al primer Foro Nacional se refirieron en particular a los despidos del sector público y a las pobres condiciones laborales de los proveedores de la salud como las razones por las cuales muchos jóvenes médicos deciden partir al extranjero una vez se encuentran calificados para practicar su profesión.

En **México**, de acuerdo con la Fundación Mexicana para la Salud, el 44% de los ciudadanos/as del país señalan que la pobre calidad es el problema principal que tienen los servicios de salud. *La provisión general de servicios de salud ha sido restringida a los servicios más básicos*, como vacunación, según fue señalada en el Foro Nacional de

Apertura. Las minorías y las comunidades rurales han tenido incluso un peor acceso a un adecuado servicio de salud que otros sectores de la población. Las mujeres en las áreas rurales, sobre todo las mujeres indígenas, tienen, por ejemplo, una alta tasa de problemas médicos relacionados con el parto.

Aun en **Uganda**, donde hubo un *incremento en el número de instalaciones para la atención médica, el uso de estas instalaciones sigue siendo limitado como resultado de la escasez de medicinas y la falta de personal*. Se encontró que aquellas instalaciones que brindan atención médica en áreas pobres del país, en particular, experimentan largos periodos sin provisión de medicinas, lo cual se convierte en un desestímulo para que las comunidades busquen atención médica. Asimismo, la contratación de profesionales especializados, como técnicos de laboratorio y auxiliares de odontología, lo que requieren los centros primarios de salud, ha demostrado ser problemática debido a los bajos niveles salariales. El personal calificado a menudo opta por trabajar en las ciudades, donde tiene acceso a clínicas privadas en las cuales puede obtener ingresos adicionales, teniendo más turnos. Aunque ha habido un aumento en el salario mínimo del personal de la salud como consecuencia de los incrementos presupuestarios a mediados de la década de los 90, *los salarios siguen por debajo del nivel de un salario digno, así llevando a una moral baja y una pobre calidad de los servicios*, ya que los/as trabajadores buscan empleo en otras actividades para complementar sus bajos ingresos. De esta manera, el estudio concluyó que, *a pesar del mejoramiento del gasto social, los indicadores sociales continúan reflejando las dificultades que atraviesa el sector de la salud*.

4.3 Los Efectos Diferenciados sobre el Género

Para compensar la falta de acceso a servicios públicos y la falta de medios para adquirirlos mediante el mercado y el sector privado en muchos países donde se implementaron programas de ajuste, *las mujeres y las niñas han tenido que asumir una mayor responsabilidad familiar en la educación y en la salud*, incluyendo el cuidado de los ancianos y de los/as que puedan estar enfermos. El cuidado debe ser proporcionado en el hogar *incluso en el caso de enfermedades graves*, lo cual se traduce en una mayor carga para las mujeres, fuera de los roles tradicionales que tienen, como en el cuidado de los/as hijos. Esta realidad ha agravado el impacto de las políticas de ajuste sobre las mujeres. Los estudios indican dos áreas principales en las cuales las niñas y las mujeres han sido las más perjudicadas por los cambios de la política económica.

4.3.1 *Los recortes en la asignación presupuestaria en los sectores de salud y educación y en la administración del sector público*

Como el estudio de Uganda lo señala, no existe una clara comprensión del tema de género en el área de la administración del gasto público. *Las mujeres han tenido que llevar la “doble carga” de la producción -- ocuparse de actividades que generen ingresos para sostener a sus familias -- y la reproducción -- dar a luz, alimentar y cuidar a los/as niños, hacer las tareas del hogar, preparar los alimentos y atender a los/as enfermos*. Muchas de las

evaluaciones de los países han demostrado que *a nivel del hogar, han sido las mujeres quienes han tenido que encarar la necesidad de compensar la reducción del suministro de servicios públicos y la incapacidad de conseguir a través del mercado lo que el estado ya no provee.*

Los drásticos recortes gubernamentales en el gasto en servicios de salud han afectado los servicios de maternidad, un factor de extraordinaria importancia para el bienestar de los/as niños. En 1995 en México, por ejemplo, personal calificado atendió únicamente el 88.5% de los partos, y el número fue aun más bajo en las áreas rurales. En el mismo año, el 6.8% de las mujeres embarazadas no recibieron atención prenatal, mientras que aquellas que la recibieron solamente tuvieron 3.9 consultas como promedio -- por debajo del mínimo de cinco consultas por embarazo recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Además, se ha observado diferencias de género en los logros educativos en México. Las mujeres que participaron en los talleres durante el estudio afirmaron que *las niñas son las primeras en dejar de estudiar para poder llevar a cabo las responsabilidades del hogar de tal manera que sus madres pueden ampliar sus actividades de generación de ingresos.* La información de 1995 muestra que las niñas en promedio tienen 6.9 años de educación, mientras que los niños en promedio tienen 7.5 años. De la población entre 6 y 14 años, el 8.5% de las niñas no asiste a la escuela mientras que el 7.1% de los niños no lo hace. La tasa de alfabetismo de los niños mayores de 15 años es de 91.4%, entre tanto la de las niñas es de 87.2%.

4.3.2 La recuperación de costos y el establecimiento del cobro de tarifas escolares

El estudio de **Zimbabue** muestra que *los grandes incrementos en las tarifas escolares cobradas como resultado de las medidas de recuperación de costos han tenido un efecto negativo sobre las niñas.* Las cifras de la educación primaria demuestran que los cursos que presentan las tasas más altas de deserción escolar, son aquellos en donde las tasas son más altas entre las niñas. Los resultados de una amplia encuesta de monitoreo encontraron que entre las razones dadas por las cuales no estaban estudiando, “porque es muy caro” fue la razón citada más frecuentemente por niñas en todos los grupos de edad que por niños. Esto indica que, aunque los padres prefieren mandar a la escuela a sus hijos e hijas, si se ven obligados a sacar a uno de los hijos de la escuela, las hijas usualmente saldrán perdiendo.

El estudio de **Uganda** encontró también que *los mecanismos de recuperación de costos contienen inherentemente una brecha de género* en contra de las mujeres y las niñas. Cuando una familia enfrenta dificultades económicas, la distribución de los costos suele afectar mucho más a las mujeres que a los hombres. En el caso de la educación, *se encontró que se le da mayor preferencia a menudo a los niños cuando se trata de pagar las tarifas escolares cobradas en niveles superiores a la educación primaria,* y las tasas de participación de las niñas se disminuyen en los niveles superiores de educación. En el área de la salud, *los servicios de maternidad fueron reportados como inadecuados por las mujeres de las zonas rurales,* y el acceso fue aun más restringido como consecuencia de las medidas

de distribución de costos. Entre las poblaciones de bajos recursos quienes no pueden pagar por los servicios de salud *bajo el sistema de distribución de costos, se observó que las mujeres tienen una mayor probabilidad de abstenerse de recibir atención médica o de recurrir a la atención en el hogar*. El impacto del VIH/SIDA sobre las mujeres como proveedoras de cuidado también fue señalado. Aquellos/as que participaron en el primer Foro Nacional SAPRI en **Ghana** afirmaron que tales políticas han tenido un impacto similar sobre las mujeres y las niñas en este país.

V. El Impacto de la Eliminación de los Subsidios Básicos a la Población Pobre

El estudio en **Ecuador** evaluó el impacto de la política de subsidios, un aspecto importante y común de las reformas al gasto público bajo los programas de ajuste. Lo primero que se halló fue la diferente percepción que tuvieron las partes incluidas en esta investigación sobre los subsidios. Los actores de la sociedad civil percibieron los subsidios como un instrumento a través del cual el gobierno podría ayudar a reducir la brecha entre el costo de producción de un bien o un servicio y el precio en el mercado que es pagado por los/as consumidores o productores. Sin embargo, el Banco Mundial y el gobierno concibieron los subsidios como la diferencia entre el precio nacional de un bien o servicio y su costo de oportunidad, el cual es implícitamente entendido como su precio internacional. Además, ellos suelen pensar que el gasto público en educación básica y en servicios de salud es un subsidio, mientras que los actores sociales hacen una distinción entre los subsidios y el gasto público, siendo este último, ellos/as creen, de responsabilidad del estado. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil dejaron claro que los subsidios también incluyen aquellas transferencias de recursos públicos que se hacen para apoyar a los sectores financieros y empresariales.

Las diferencias en la conceptualización revelan una distinta concepción sobre cuál debería ser el rol del estado en reducir la pobreza. “Debido a las políticas de ajuste estructural,” explicaron los autores del estudio, quienes fueron seleccionados conjuntamente por SAPRI y el Banco, “el significado de la pobreza fue redefinido en el Ecuador. En lugar de ser entendido como un problema que requiere la intervención del estado, la pobreza es vista en la actualidad como un problema económico que debería ser resuelto por las fuerzas del mercado.” *Esta percepción ha significado la eliminación de los subsidios universales y la introducción de la focalización de beneficiarios/as* como el medio preferido por el gobierno para asignar recursos al sector social y para compensar a las poblaciones pobres por cualquier efecto negativo que pueda tener el nuevo régimen de la política.

Como parte de la reforma al gasto público en el Ecuador, comenzando en 1996 *el desmonte de los subsidios al gas y a la electricidad ha incrementado dramáticamente los precios para los/as usuarios*. Para mitigar el impacto de la medida, el gobierno creó un programa focalizado de protección social en 1998 que provee transferencias de dinero tanto a la población de bajos recursos como a la tercera edad a través del programa del Bono Solidario. No obstante, las transferencias de dinero que se hicieron mediante este programa fueron solamente de US\$180 millones anuales, muy por debajo de los US\$390 millones que fueron ahorrados tras la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad. Los/as

participantes de la sociedad civil en el Foro Nacional de Apertura ***consideraron la focalización de subsidios como injusto, afirmando que éste llega, en el mejor de los casos, al 17% de los más de siete millones de ecuatorianos/as que se encuentran viviendo en condiciones de pobreza.***

La evaluación SAPRI encontró que el programa del Bono Solidario no fue bien diseñado. Los procedimientos iniciales de focalización fueron concebidos como una medida de corto plazo, y debido al criterio de selección para recibir el bono, un número significativo de solicitudes realizadas por personas de escasos recursos fue rechazado por el gobierno. Aunque el criterio fue posteriormente mejorado, se mantiene el descontento por las características generales del programa. Éste escasamente proporciona el nivel mínimo de ingestión de calorías necesarias para la subsistencia y no permite un mejoramiento de las condiciones de la población pobre, ya que la transferencia es suspendida si una persona obtiene algún ingreso o activo adicional. Además, se encontró que muchas comunidades rurales pobres no tienen acceso al Bono, dado que el costo del transporte que se necesita para recurrir al lugar donde se entrega el subsidio absorbería la mayoría del beneficio. Evaluado desde la perspectiva tanto de los/as beneficiarios como de los/as no beneficiarios, el Bono solidario, que es ***el programa de subsidios focalizados del gobierno, ha sido ineficaz.***

Los resultados del estudio de Ecuador indican que ***la eliminación o reducción de los subsidios universales a los servicios básicos, como la electricidad, afecta más a aquellas personas de más bajos ingresos. Cuando esta política fue combinada con una reducción del gasto del gobierno en educación y en servicios de salud, hubo un incremento en la cantidad de pobres, así como una profundización de la pobreza en el país. Se encontró que las repercusiones fueron más profundas en las zonas rurales y en hogares donde el jefe de hogar es una mujer. Además, se halló que la posterior focalización de subsidios a través de transferencias directas fue ineficaz ya que no se beneficiaron muchas de las personas necesitadas, aunque las transferencias ayudaron a aquellas personas que tuvieron acceso a éstas a mantener los niveles básicos de nutrición. La investigación del Ecuador concluyó que la política de focalización se hace inviable cuando la mayoría de la población es pobre y cada día se empobrece más, y no contrarresta el fracaso de las políticas macroeconómicas en reactivar la producción nacional, generar oportunidades de empleo e incrementar los ingresos.*** Tanto el estudio como los/as participantes del Foro Nacional dejaron claro que mientras los/as pobres se ven cada vez más necesitados, ***los poderosos grupos económicos han continuado recibiendo subsidios de facto en forma de salvatajes financieros, devaluaciones de la moneda, garantías de crédito, incentivos tributarios y otras medidas similares.***

Entre tanto, de acuerdo con los/as participantes del Foro Nacional de Apertura en México, ***la focalización de los programas sociales ha servido para impedirles a muchos sectores de la población recibir los beneficios que necesitan.*** Los programas nacionales para aliviar la pobreza, incluidos el PRONASOL y PROGRESA, fueron diseñados para proporcionarle un apoyo limitado de manera focalizada a sólo aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza, más que mejorar las condiciones de la sociedad en general.

Los/as participantes afirmaron que esta política de focalización de recursos ha sido utilizada para propósitos políticos-electorales, ha creado conflicto dentro de las comunidades e incluso dentro de las mismas familias, y ha fallado en satisfacer las necesidades básicas de grandes sectores de la población pobre. Asimismo, *las políticas fiscales bajo el ajuste que han incluido la eliminación de los subsidios a los productos alimenticios básicos (como leche y tortillas), así como el incremento de los precios de los bienes y servicios básicos junto con los nuevos impuestos a los alimentos y a los medicamentos, han generado una situación aún más difícil para los sectores de bajos ingresos*. Los/as participantes hicieron hincapié en que *las mujeres, los/as niños, y las comunidades indígenas han sido los más perjudicados por dichas políticas*.

VI. Conclusión

La revisión realizada sobre el impacto de la reforma al gasto público bajo los programas de ajuste estructural ha inevitablemente abordado el tema del rol del estado en el sector social. El diseño de la política de ajuste ha tenido como una meta clara la reducción del rol del estado, de un lado, y por otro lado, el fortalecimiento y la expansión del rol del mercado y del sector privado en proveer educación y servicios de salud. Las investigaciones han mostrado que, en la práctica, las reformas han conducido por lo general a una reducción sistemática del rol y de la capacidad del estado para proveer servicios sociales a la mayoría de la población, permitiendo así que el acceso a los servicios dependa cada vez más de las fuerzas y reglas del mercado. La educación y los servicios de salud se han convertido cada vez menos en funciones del estado y cada vez más en bienes que pueden ser comprados en el mercado por aquellas personas que pueden pagarlos.

Las organizaciones de la sociedad civil han criticado fuertemente estos cambios de la política bajo el ajuste porque, en realidad, han llevado a la transferencia de recursos de las poblaciones pobres a las más ricas. Los sectores de bajos ingresos han tenido que sacrificarse y sufrir las consecuencias de los recortes a los subsidios y al gasto social y la imposición de medidas como la distribución de costos o la recuperación de ellos. Aún, los subsidios siguen ampliándose a las empresas privadas a través de garantías de créditos, incentivos tributarios, e incluso salvatajes financieros para rescatar a los bancos y empresas quebrados. Al mismo tiempo, el problema persistente de la deuda externa que enfrentan numerosos países ha sido un factor importante que subyace a las restricciones que se le han hecho al gasto público. Seis de los siete países que fueron analizados en este capítulo cargan con un peso enorme en deuda externa, y el pago del servicio de la deuda pública -- incluido los intereses y los pagos al capital -- ha recibido una mayor prioridad en la asignación de los recursos del gobierno.

Frente a los bajos salarios y a los altos niveles de desempleo, el establecimiento de tarifas y el aumento del costo de los servicios a las poblaciones locales han incrementado las dificultades que atraviesan los sectores más pobres. La focalización de los subsidios del estado a aquellas personas que viven en condiciones de extrema pobreza no ha sido un instrumento eficaz de la política para resolver los problemas de pobreza y únicamente ha perpetuado la desigualdad social. El deterioro de las condiciones de salud entre los sectores de bajos

ingresos y su acceso inadecuado a una educación de calidad se traduce en un potencial no-desarrollado y en la erosión de las capacidades de los individuos y de sus comunidades para construir una vida sustentable. Estos costos humanos a largo plazo han sido el resultado de políticas basadas en un cálculo distorsionado que considera las inversiones en el sector social como subsidios y por tanto, que pueden ser eliminados, con el argumento que esto podría generar un mayor crecimiento económico. No obstante, como se evidencia en los análisis de cada país, el resultado ha sido una expansión y profundización de la pobreza y una mayor exclusión social.

Las conclusiones específicas esbozadas de las investigaciones de los países son las siguientes:

- ***Los programas de ajuste estructural han conducido, en el peor de los casos, a un abrupto deterioro del gasto público en los servicios de salud y en la educación, mientras aun en el mejor de los casos, ha habido una mejora inadecuada de los niveles de gasto.*** En Hungría y Zimbabue, donde el estado había tenido un papel extensivo en el suministro universal de servicios sociales, el gasto público en educación y en servicios de salud ha caído estrepitosamente como consecuencia de los controles sobre el gasto bajo el ajuste. El gasto en estos servicios en Ghana se ha estancado en términos reales, aunque el crecimiento de la población y la estructura demográfica del país indican que se necesitan niveles más altos de gasto para mantener el mismo nivel de los servicios, sin hablar de mejorar su calidad. En estos y en otros países, ***se le ha dado prioridad al servicio de la deuda externa por encima del gasto en el suministro de servicios sociales.*** En Uganda -- el único país de la muestra que ha tenido un incremento del gasto en educación y en servicios de salud, en gran parte debido a la reducción de la deuda bajo la iniciativa PPME -- la revisión mostró que no ha habido un mejoramiento en la asignación de recursos que garantice la calidad del servicio.
- ***El establecimiento de esquemas de distribución de costos y generación de ingresos ha creado obstáculos adicionales al acceso de las poblaciones pobres a servicios de calidad. Como consecuencia del incremento de las tarifas escolares cobradas se han incrementado las tasas de deserción escolar en muchos de los países, en particular entre las niñas,*** profundizándose la brecha de género, la cual se incrementa en los niveles superiores de la educación. Se encontró que el acceso a la educación secundaria y superior, en particular, es sesgado en contra de las poblaciones marginadas. Además, se halló que las tarifas de los servicios de salud limitan el acceso oportuno de las poblaciones de bajos recursos a estos servicios, particularmente en las áreas rurales, y las exenciones a ciertos segmentos de la población no han sido efectivas debido al desconocimiento de los/as potenciales beneficiarios sobre tales programas. Como consecuencia, ***un creciente número de personas ha recurrido a automedicarse y recibir cuidado en el hogar, sobre todo las mujeres.*** Muchas personas buscan atención médica sólo cuando sus

enfermedades son ya graves, a menudo generando problemas de salud pública a través de la propagación de enfermedades en las comunidades.

- ***La calidad de la educación ha empeorado como consecuencia de las restricciones presupuestarias.*** En general, la calidad de la educación, sobre todo en las zonas rurales y en las regiones más pobres de los países estudiados, se encontró en un estado lamentable. En muchos lugares, la infraestructura escolar se ha deteriorado o falta totalmente, debido a la inversión ineficiente, mientras que la falta de útiles escolares, como textos escolares y materiales didácticos, es de carácter generalizado. ***Aunque el gasto permanente en salarios suele ocupar la gran mayoría de los presupuestos educativos, los salarios reales de los/as maestros han caído, mientras que la relación estudiante-maestro se ha incrementado.*** La capacitación profesoral, fundamental para mejorar la calidad de la educación así como para conservar a los profesores con experiencia, ha sido inadecuada y ha carecido de financiamiento.
- ***La calidad de los servicios de salud que se encuentran disponibles no ha mejorado y ha empeorado en algunas regiones, y grandes desigualdades persisten entre las zonas rurales y las urbanas.*** Tanto el deterioro de las condiciones de los centros de salud como la falta de medicamentos y de personal calificado, fueron el resultado de las reformas, según los hallazgos de los estudios. En algunos países, el personal médico suele concentrarse en las áreas urbanas, y muchos de los centros de salud de las zonas rurales permanecen sin médicos/as. En muchos casos, los centros de salud que son ubicados en las áreas pobres, en particular, han carecido por mucho tiempo provisiones de medicamentos.
- ***La eliminación de los subsidios proporcionados en forma universal para los bienes y servicios esenciales ha afectado negativamente la calidad de vida de los/as más pobres.*** La supresión o reducción de los subsidios a los servicios básicos, como el suministro de electricidad, se encontró ha perjudicado más a aquellas personas de más bajos recursos. ***La política de focalización de los subsidios se vuelve inviable cuando la mayoría de la población es pobre y cada día se empobrece más, y no compensa el fracaso de las políticas macroeconómicas en reactivar la producción nacional, generar mayores oportunidades de empleo e incrementar los ingresos económicos.***

Las evaluaciones de los países coinciden en concluir que el estado cumple con un rol redistributivo de gran importancia, el cual ejerce a través de la formulación del presupuesto y de la política pública, para garantizar el acceso universal a servicios de calidad a precios asequibles. Con este propósito, un conjunto de recomendaciones se sugiere a continuación.

Se deberían eliminar los cobros al usuario y otros esquemas de recuperación de costos, tanto para los servicios de salud primarios y preventivos como para la educación básica. Se requiere que el presupuesto en educación y en servicios de salud sea incrementado en términos reales. Además, debería dársele un énfasis al mejoramiento de la asignación de recursos con el

propósito de asegurar el uso eficiente de éstos, como también de la calidad de los servicios y del suministro equitativo de los mismos. En su conjunto, se requiere que se haga una mayor inversión en provisiones y mantenimiento, así como en el mejoramiento de la infraestructura, de los salarios del personal y de la capacitación, lo cual mejoraría la calidad de los servicios de salud y de educación. Un énfasis en los servicios de salud de atención primaria y preventiva y en la educación primaria es fundamental, pero no puede llevarse a cabo a costa de los servicios de la salud curativos o de la educación secundaria y superior, los cuales son además primordiales para el desarrollo humano y económico.

La ampliación de la cobertura de los servicios sociales no debería conducir a una disminución de la calidad de los mismos. Cuando un mayor acceso se traduce en una mayor cantidad de estudiantes y/o pacientes, y dicho crecimiento amenaza con disminuir la calidad de los servicios, se debe buscar financiación para que se pueda garantizar tanto la calidad como la ampliación de la cobertura. Al mismo tiempo, donde se han establecido subsidios universales a los servicios básicos, no deberían ser eliminados y reemplazados con programas focalizados de transferencias directas. Se puede generar recursos para estos propósitos de diferentes formas, incluyendo la reducción del pago de la deuda y del gasto militar, la terminación de subsidios a las empresas, y la adopción de impuestos más altos a bienes lujosos o a otra clase de bienes que son consumidos por personas que disponen de mayores recursos económicos.

Además, existe una inmediata y masiva necesidad de una mayor inversión para poder resolver el problema de las enfermedades transmisibles, para lo cual se requiere que haya medicamentos disponibles para el tratamiento y la prevención de tales enfermedades. En este sentido, se le debe dar una suma y urgente prioridad a la pandemia del VIH/SIDA, especialmente en los países africanos. Además, se deberían canalizar más recursos para hacer campañas del VIH/SIDA, y debería haber un acceso democrático a las medicinas y tratamientos que se han estado desarrollando para combatir esta enfermedad. También, se les debería dar una mayor atención e importancia a los servicios de maternidad.

Por último, el gasto social debería ser protegido contra los recortes durante momentos de crisis fiscal. Al respecto, el proceso de formulación del presupuesto debería ser democratizado para que se pueda garantizar una participación sustantiva de la sociedad civil. La transparencia y la rendición de cuentas deberían ser estrictamente mantenidas durante todo el proceso de formulación de la política, de ejecución y del monitoreo del gasto público. Con respecto a esto, se requiere una política de acceso del público en general a toda la información, incluyendo un proceso en donde sea fácil obtener tal información.

El Ajuste Estructural, la Pobreza y la Desigualdad

Cuando Jim Wolfensohn acordó incluir a la sociedad civil en un estudio sobre el terreno de cara a los efectos de las políticas de ajuste estructural tras asumir la presidencia del Banco Mundial, dijo que deseaba averiguar cuáles efectos tuvo la reforma económica sobre la reducción de la pobreza, las desigualdades en términos de ingresos y la disparidad entre los diferentes sectores de la población. Los siete capítulos precedentes se han concentrado en gran parte en analizar tal impacto. Este último capítulo sintetiza todos los hallazgos que se encontraron en los estudios de caso, los resume y los reorganiza, y los presenta de tal manera que busca facilitar la comprensión tanto de las consecuencias de las políticas de ajuste que han sido analizados en los países SAPRI y CASA, como de las dinámicas que explican el incremento de la pobreza y la desigualdad que ellas han generado.

La conclusión de este análisis sin precedentes de la política es oportuna, ya que llega en un momento en el que la pobreza es otra vez el centro de atención de la comunidad internacional y las evaluaciones sobre la pobreza están en boga. Un análisis de la relación entre las reformas de la política económica y la generación de la pobreza es la contribución de SAPRI/CASA a estos esfuerzos, sobre todo porque el Banco no lo toma en cuenta en las evaluaciones que promueve. Sin tal análisis, la comprensión de los factores que producen la pobreza y la reducen sería imposible. En general, es indispensable para tratar de manera constructiva los problemas mencionados una comprensión de la relación entre, de una parte, la apertura comercial, la liberalización del sector financiero, las reformas al mercado laboral, la privatización y la reforma al sector agropecuario y otros, y, de otra parte, sus efectos en los sectores productivos de la economía. De igual manera, a la vez, es una valoración de la importancia del sector productivo para el bienestar o el empobrecimiento de varios sectores de la población.

Las investigaciones de SAPRI/CASA han identificado cuatro formas básicas en las cuales las políticas de ajuste han contribuido a un mayor empobrecimiento y marginación de las poblaciones de cada país, mientras que aumenta la desigualdad económica. La primera es a través del desmantelamiento de los sectores manufactureros a nivel nacional y la pérdida de empleos remunerados mediante el despido de trabajadores y la quiebra de pequeños productores, debido a la naturaleza de la reforma comercial y financiera. La segunda forma se relaciona con las repercusiones que las reformas a los sectores agropecuario y minera, y la apertura comercial, han tenido sobre las posibilidades de supervivencia y los ingresos de los/as pequeños productores y de las comunidades rurales pobres, así como sobre la reducida

seguridad alimentaria, sobre todo en las áreas rurales. Tercero, la reducción de puestos de trabajo a partir de la privatización y los recortes en el presupuesto, junto con las medidas de flexibilización del mercado laboral, ha generado menos seguridad en el empleo, salarios más bajos, menos prestaciones y una erosión de los derechos de los/as trabajadores y de su poder de negociación. Por último, la pobreza se ha incrementado mediante los programas de privatización, la aplicación de cobros al usuario, recortes presupuestarios y otras medidas de ajuste que han reducido el rol del estado en el suministro o en la garantía del acceso asequible a servicios básicos de calidad. Estos cuatro temas son revisados uno a uno en este capítulo.

I. El Impacto de la Apertura Comercial y la Reforma al Sector Financiero sobre la Producción Manufacturera, el Empleo y los/as Productores Pequeños y Pobres

Las reformas a la política comercial y al sector financiero se han combinado para destruir la capacidad productiva nacional, sobre todo la de la pequeña y mediana empresa, las cuales son el centro de las economías nacionales y además, emplean la mayoría de sus fuerzas laborales. La orientación de la política de préstamos de los bancos y de la política gubernamental se ha dirigido hacia el financiamiento y la promoción de la producción para la exportación. No obstante, gran parte de esta producción ha tenido limitados eslabonamientos con las economías nacionales y los/as productores locales. Al mismo tiempo, éstos últimos no han estado en general preparados para competir con el flujo de las importaciones que ha traído consigo la reducción de las barreras comerciales. Como resultado, ha habido un gran incremento del desempleo y una pérdida de ingresos, sobre todo entre los/as trabajadores pobres y con mano de obra no calificada, particularmente las mujeres y aquellas personas que viven en áreas rurales pobres.

1.1 Los sectores manufactureros nacionales y el empleo han sido golpeados fuertemente por la liberalización indiscriminada de las importaciones y por las políticas del sector financiero que han desviado las inversiones fuera de las actividades productivas.

La eliminación de las barreras a las importaciones, justificada como estímulo a la competencia y a la eficiencia, ha sido aplicada antes de fijar, y en muchos casos sin sentar, las medidas complementarias que se requieren para que las empresas nacionales puedan volverse competitivas. Esta situación ha generado una reducción de la producción y la quiebra de un gran número de empresas, forzando a los/as trabajadores cesantes a buscar empleo en el sector informal y en otras actividades, los cuales son de más baja remuneración. La pérdida de puestos de trabajo manufactureros en el sector formal ha contribuido significativamente al aumento de la brecha entre las oportunidades de empleo a nivel nacional y la cantidad de nuevas personas que entran al mercado laboral.

El fenómeno de la des-industrialización y la consiguiente reducción del empleo y el aumento de la pobreza se muestra más evidentemente en el Ecuador, aunque el proceso de industrialización se ha debilitado en todos los países estudiados. La participación de la

industria en la economía nacional es ahora aproximadamente la mitad de lo que fue a mediados de la década de los 80, cuando el proceso de apertura se inició, y la tasa de desempleo en las áreas urbanas es el doble de la tasa de empleo que había a principios de los 90, siendo los sectores más pobres los que experimentaron el más grande incremento en el desempleo. En forma similar, Bangladesh, donde la precipitada reducción de los aranceles le abrió una compuerta a las importaciones provenientes de corporaciones transnacionales bien financiadas, y ayudó a socavar el desarrollo de las industrias nacionales, el número de puestos de trabajo en el sector manufacturero ha disminuido a casi la mitad desde cuando las reformas fueron adoptadas. Zimbabue también ha experimentado una seria contracción del empleo en el sector formal bajo el ajuste, en especial entre las mujeres, a un punto tal que la tasa de crecimiento del empleo en el sector formal representa ahora la mitad de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral y, como en otros países, la mayoría de los nuevos empleos son de baja calidad y se encuentran en el sector informal. Por su parte, Hungría experimentó una reducción de su fuerza laboral tan grande que no se compara con ningún periodo de su historia escrita.

1.2 Junto con las medidas de apertura comercial, las reformas al sector financiero han tenido un impacto devastador, en particular sobre las pequeñas y medianas empresas y la gran cantidad de empleos que éstas generan.

Las altas tasas de interés y otros obstáculos que experimentan algunos sectores para poder obtener créditos han debilitado particularmente a las pequeñas empresas, las cuales no cuentan con las suficientes reservas para satisfacer sus necesidades de capital de trabajo a largo plazo. La mayoría de los préstamos se han dirigido a las grandes empresas del sector exportador y hacia actividades no productivas, en lugar de a la producción de base amplia que se necesita para estimular las economías nacionales y, en especial, a actividades económicas en zonas rurales pobres. Durante la segunda mitad de la década de los 90, por ejemplo, después de que fueron introducidas las reformas en el sector financiero en Ecuador, el tamaño promedio de los préstamos se incrementó casi cinco veces más y el 95% de los préstamos tuvo un plazo de menos de un año. A largo plazo, las actividades que no tenían orientación exportadora, en el Ecuador y en otros países, se han vuelto cada vez más difíciles de financiar. La precipitada apertura a las importaciones y la desacertada secuencia de las reformas comerciales también han sido dolorosas, en particular para este subsector. Incluso 20,000 pequeños negocios en México se vieron forzados a declararse en bancarrota antes de 1998 como consecuencia de la apertura comercial y la liberalización del sector financiero. En Hungría, miles de pequeños almacenes han perdido su viabilidad como distribuidores, debido a la aplicación acelerada de la apertura comercial en ese país. Aunque este sector ha empleado un 70% de todos los/as trabajadores húngaros, no se le ha dado el tiempo o el apoyo necesario para que pueda desarrollar la capacidad necesaria para competir con el flujo de importaciones baratas y de alta calidad. También, en Bangladesh, ha habido una abrupta reducción del empleo en el sector manufacturero que se ha presentado principalmente en la pequeña industria.

1.3 Las mujeres y los productores indígenas, especialmente en las áreas rurales, han tenido dificultades en el acceso a créditos asequibles, o a créditos por cualquier precio, de las instituciones financieras de carácter formal.

Las altas tasas de interés resultantes de la liberalización, junto con el uso de garantías estrictas y otros requisitos para la aprobación de créditos, han discriminado efectivamente a los/as productores más pobres y a los que viven en zonas geográficamente retiradas, dándosele prioridad a la clientela más rica y que reside en las ciudades. Por ejemplo, en El Salvador, donde las mujeres a menudo no son dueñas de propiedades, se ha constatado que para las mujeres productoras es imposible poder satisfacer los requisitos de garantía de los bancos, por lo que ellas se ven atrapadas en un círculo vicioso de pobreza. En Bangladesh, donde más del 70% del financiamiento de los bancos en el periodo de posreforma se dirigió al 1% de los prestatarios, las mujeres, quienes aportan más de una cuarta parte de todos los depósitos bancarios, reciben menos del 2% de todos los créditos disponibles. Ellas y otros pequeños productores se ven aún más perjudicados en su búsqueda de capital, de un lado, por las dificultades que enfrentan las instituciones financieras más pequeñas e informales para incorporarse al sector financiero formal y, por otro lado, por el debilitamiento del rol de y apoyo para la banca de desarrollo estatal.

1.4 El aumento de las exportaciones no ha generado importante actividad económica nacional ni niveles de empleo significativos.

Cualquier incremento del empleo que se haya producido en el sector manufacturero ha sido en gran parte en las industrias con orientación exportadora, sobre todo en las maquiladoras que se ubican en zonas francas. Sin embargo, el empleo que generan es limitado, ya que operan esencialmente en enclaves de propiedad extranjera sin los eslabonamientos productivos hacia delante o hacia atrás, representando una ruptura en la integración de los sectores económicos. Aunque estas industrias contratan principalmente mujeres, ellas son empleadas en trabajos de baja remuneración, de mano de obra no calificada, en condiciones laborales difíciles, con pocas prestaciones y sin seguridad laboral. En El Salvador, por ejemplo, el 83% de los/as trabajadores de las plantas de ensamblaje o maquiladoras son mujeres, y un gran porcentaje de ellas ganan menos de un salario mínimo, además reciben malos tratos y se les niega el derecho a licencias de maternidad y al pago de indemnizaciones en caso de despido. En general, los beneficios generados por el crecimiento de las exportaciones han ido a manos de las corporaciones extranjeras y no han sido percibidos significativamente en la economía nacional.

II. El Impacto de la Reforma a los Sectores Agropecuario y Minero, y de la Apertura Comercial sobre la Producción Agropecuaria, los/as Pequeños Productores, la Seguridad Alimentaria y las Comunidades Pobres

La apertura comercial, las reformas al sector agropecuario y otras medidas de ajuste estructural y sectorial han servido para marginar a las comunidades pobres en áreas rurales, para reducir la disponibilidad de tierras arables para el cultivo de productos agrícolas

destinados al mercado interno, y para socavar la seguridad alimentaria. El diseño y la ejecución de las reformas al sector agropecuario no tuvieron en cuenta las diferencias socioeconómicas existentes, y como consecuencia, la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales han empeorado. Los más pudientes, es decir aquellos grandes productores con acceso a recursos productivos, sobre todo los que producen para la exportación, se han beneficiado en general de las políticas de apertura. Los/as pequeños agricultores, en particular aquellos que producen alimentos para el mercado interno, han visto incrementar sus costos, y el acceso a créditos, a la tierra y al mercado se ha vuelto más problemático. Las repercusiones de estas políticas han sido sentidas con mayor intensidad por las mujeres, quienes han tenido que llevar una carga más pesada bajo las reformas aplicadas. El costo de vida en las zonas rurales se ha incrementado, mientras que los ingresos han disminuido. Estos problemas se han visto agravados por el impacto que ha tenido la privatización, liberalización y desregulación del sector minero y de otras industrias extractivas sobre la tierra y el medio ambiente.

2.1 La liberalización de la actividad económica en las áreas rurales y una reducción del rol del gobierno de cara al desarrollo, junto con la apertura comercial y las devaluaciones de la moneda, han favorecido más a las exportaciones que a la producción para el mercado interno y han incrementado las desigualdades.

Las políticas de reforma al sector agropecuario que fueron aplicadas en los países incluidos en SAPRI/CASA, fueron diseñadas para incrementar las exportaciones agropecuarias como un pilar fundamental para el crecimiento económico y como un medio para mejorar los ingresos de los/as agricultores. Basándose en la apertura del comercio interno y externo, se pretendió que el mercado, antes que el gobierno, orientara la asignación de recursos y determinara los precios de los insumos y de la producción, tratando por consiguiente de reducir los gastos del gobierno en el proceso. Sin embargo, los programas de ajuste han proporcionado incentivos y políticas atractivas para la inversión en actividades que generen utilidades por concepto de divisas, incluyendo la minería de gran escala, ayudando así a concentrar los beneficios de las reformas en relativamente pocas manos.

Mientras tanto, la eliminación o la reducción de las barreras a la introducción de bienes agrícolas a menor precio, de los controles sobre las tasas de interés, de las regulaciones sobre las instituciones financieras, de los subsidios a los insumos agrícolas, y de la participación del gobierno en la producción, distribución y comercialización de los insumos y productos básicos, ha incrementado considerablemente los costos y ha hecho que sea más difícil para la mayoría de los/as productores tener acceso a recursos productivos. Este incremento en los costos de los insumos y de la comercialización ha sobrepasado el aumento de los precios de los bienes producidos, causando una disminución en los ingresos. Sin la regulación y los servicios gubernamentales, los/as productores han operado sin una adecuada información, en un mercado que no es competitivo ni eficiente.

2.2 Los pequeños productores y las mujeres se han visto más perjudicados por el acceso diferenciado a los recursos para la producción, el cual se ha visto reforzado por las reformas y el mercado.

La desaparición de la banca de desarrollo, de los subsidios a los créditos y de la regulación de las tasas de interés, junto con la dificultad que tienen las pequeñas entidades de préstamo de entrar a los sectores financieros desregulados, ha hecho más difícil para los pequeños productores obtener créditos en instituciones financieras formales. Aunque las mujeres en muchos países, como en Zimbabue, realizan la mayoría del trabajo agrícola, a menudo enfrentan un problema adicional: la falta de garantías para respaldar los préstamos de los bancos, debido a que generalmente los derechos de propiedad de la tierra son otorgados a los hombres como jefe del hogar. Sin la tierra como garantía, las mujeres reciben, por ejemplo, menos del 10% del crédito que está destinado a los pequeños productores en Zimbabue. Se ha presentado así, un incremento considerable de la dependencia en muchos países de fuentes informales para obtener créditos, como también -- por razones similares -- para obtener servicios de comercialización, semillas, pesticidas y otros insumos. Las consecuencias de esta dependencia se pueden ver claramente en el caso de Uganda, donde la ausencia de programas gubernamentales y de una adecuada infraestructura ha hecho que los pequeños comerciantes y los propietarios del transporte se beneficien del aumento del precio de venta de los productos agropecuarios, que puede llegar a alcanzar diez veces el valor del precio pagado al productor. La merma de las utilidades de los pequeños productores ha contribuido significativamente a incrementar más los niveles de pobreza en los pueblos.

2.3 Las reformas a los sectores agropecuario y minero han directa e indirectamente afectado la propiedad, el control y la utilización de la tierra arable, distorsionando aún más la distribución de la riqueza como de los ingresos en las zonas rurales.

El incremento del costo de los insumos después de las reformas de liberalización ha alcanzado tal punto en algunos países que, los/as agricultores se han visto obligados a reducir la producción por hectárea, a disminuir el área de cultivo o cultivar productos agrícolas no alimenticios. Muchos/as de ellos han dejado de sembrar completamente, como en México, donde la reducción del apoyo estatal a los pequeños productores, el aumento de los costos, así como una oleada de productos importados a bajos precios y la liberalización del mercado de tierras rurales a través de una reforma constitucional, han hecho que miles de agricultores/as se conviertan en jornaleros, trabajen en las maquiladoras o migren. Como en México, muchos pequeños/as productores han sido efectivamente, o literalmente, sacados de sus tierras por las grandes empresas exportadores en la agricultura, en la minería y en otras áreas. En Ghana, el reciente proceso de privatización de las tierras ricas en minerales hizo que las empresas mineras privadas han desplazado de sus tierras a pequeños/as productores y a familias que realizan actividades de minería artesanal, y han destruido las tierras cultivables con métodos de minería a cielo abierto. En Ghana, como en otros países, el control de las comunidades sobre la tierra y otros recursos naturales ha sido tomado por los grandes intereses mineros.

En general, se está perdiendo mucha tierra productiva que ha sido cultivada por pequeños/as tenedores como consecuencia de la degradación del medio ambiente, producto de la explotación intensiva de recursos para la exportación. En Filipinas, por ejemplo, las políticas de reforma han conducido a la transformación de los derechos de propiedad colectiva por derechos de propiedad privada sobre la tierra y los recursos hídricos, y a la vez a la sobreexplotación de estos recursos a través de la utilización de métodos comerciales para la producción intensiva de camarones. Esta situación ha reducido el área disponible para la siembra de cultivos agrícolas tradicionales y ha reducido los ingresos e incrementado la desigualdad. En forma similar, la liberalización de la industria minera de Filipinas en 1985 permitió que las compañías de minería superficial de gran escala exploraran grandes extensiones de tierra, arrasando con las tierras que pertenecían en su mayoría a comunidades indígenas, creando así un grave problema para la subsistencia de las comunidades que residen cerca de las zonas mineras e incrementando el endeudamiento de las familias. Muy poco se ha hecho en el clima liberalizador del ajuste para reformar la legislación ambiental con el fin de proteger a las comunidades locales de las actividades mineras.

2.4 La concentración de tierras para la producción de exportaciones, la cual ha sido generada por las reformas económicas, y el daño ambiental resultante que ha sido exacerbado por la liberalización del sector agropecuario y del minero, han aumentado el costo de vida, especialmente los precios de los productos alimenticios, y han reducido la seguridad alimentaria.

La merma de la producción debido a la situación de los/as pequeños productores y al desplazamiento de muchos de ellos por los grandes intereses agrarios y mineros que producen para la exportación principalmente, ha afectado seriamente a los/as consumidores. Virtualmente todos los países SAPRI/CASA han experimentado un deterioro de la situación de seguridad alimentaria como consecuencia de la adopción de políticas de liberalización de carácter similar. Por ejemplo, en Zimbabue, las políticas de reforma han conducido a una reducción de la capacidad de las comunidades rurales para producir sus propios alimentos, debido al aumento del costo de los insumos agrícolas. El empujón de las exportaciones del país, el cual ha cambiado el uso de la tierra de la siembra de productos alimenticios por la producción de páprika y de algodón, ha incrementado la escasez y los precios de los productos básicos, agravando así la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres. Treinta por ciento de los niños/as menores de 5 años presentan desnutrición crónica. Zimbabue dejó de ser un país que producía el suficiente maíz y trigo para satisfacer todas las necesidades alimenticias de su población a ser un país que debe importar alimentos -- aproximadamente un millón de toneladas anuales hacia finales de la década de los 90.

En México, las medidas de ajuste conllevaron a la concentración de la tenencia de la tierra para el fomento de las exportaciones a gran escala, disminuyeron el apoyo del gobierno y la ayuda financiera a los/as pequeños productores, y liberalizaron las importaciones. Por lo tanto, muchas comunidades rurales han quedado sin la capacidad para poder producir sus propios alimentos básicos y se han visto obligadas a comprarlos en el mercado a precios que no pueden pagar. Un patrón similar se ha presentado en Uganda, donde el aumento de la

producción cafetalera se ha dado simultáneamente a la caída de la producción de maíz y frijol, contribuyendo así, a que la producción de alimentos no pueda mantener el ritmo de crecimiento de la población. En Filipinas, el desplazamiento del cultivo de arroz y de otros productos básicos por la cría de camarones, junto con la imposición por el FMI de toques para el déficit presupuestario, lo que ha reducido la inversión que se necesita en la industria arrocera, ha creado una creciente dependencia en las importaciones de arroz y una vulnerabilidad a la volatilidad de los precios internacionales.

En Filipinas y Ghana, la pérdida de tierras cultivables como consecuencia de la minería, y el nocivo impacto ambiental que la minería ha tenido sobre la salud, los recursos energéticos y otras condiciones locales han encarecido el costo de vida en las comunidades vecinas a las minas, agravando la destrucción y la pérdida de los recursos de subsistencia tradicionales.

Virtualmente todas las principales medidas del ajuste han tenido efectos profundos sobre la producción de alimentos a pequeña escala y el costo de los alimentos. Éstas incluyen devaluaciones de la moneda, las cuales han aumentado el precio de los alimentos importados, de los cuales los países y las regiones dependen cada vez más, y de los insumos importados para la producción. El aumento de los precios de los alimentos ha golpeado, por ejemplo, a las poblaciones pobres en Ghana muy duro, en un ambiente marcado por el creciente número de despidos y el estancamiento de los salarios. Las reformas al sector rural fueron promovidas bajo la premisa según la cual, la oferta de alimentos a nivel local no es importante, ya que el acceso a los alimentos y la seguridad alimentaria podrían lograrse a través del mercado. No obstante, la realidad es que los pobres han carecido de los medios para pagar los alimentos importados, de los cuales por necesidad deben ahora depender con frecuencia, y por consiguiente han sufrido de un inadecuado régimen alimenticio y se ha incrementado la desnutrición.

Mas allá de la destrucción de las tierras cultivables, de la subsistencia y la seguridad alimentaria, la minería a cielo abierto ha creado otros problemas más graves para las comunidades vecinas. Esta producción minera y la relajación de los controles ambientales han generado varios problemas de salud, particularmente enfermedades de las vías respiratorias, y han aumentado la carga que llevan las mujeres al tener que buscar agua potable y leña, así como proveer los cuidados respectivos en caso de enfermedad en la familia. La destrucción de los ingresos de las familias y la incapacidad de la minería a nivel general para proporcionar tanto una remuneración justa como seguridad laboral ha llevado a un incremento del trabajo infantil y de las tasas de deserción escolar, así como un aumento de la migración, y ha contribuido a la desintegración familiar y social, como lo indica el aumento de la prostitución y del consumo de drogas, y a la creciente propagación del VIH/SIDA.

III. El Impacto de la Reforma al Mercado Laboral y la Privatización sobre los Salarios, el Empleo y la Pobreza

Mientras que los niveles de empleo y los salarios se han visto afectados por una serie de medidas del ajuste estructural, el empleo se ha vuelto más precario y por lo general menos remunerado con el aumento de la privatización y la introducción de reformas al mercado laboral en un creciente número de países. Se le ha dado a la empresa privada una mayor discrecionalidad en la determinación de los niveles salariales y de empleo, con la venta de las empresas y servicios públicos de propiedad estatal y con la liberalización de la legislación y de las regulaciones en materia laboral. Por tanto, los/as empleados han perdido gran parte sus derechos y su poder de negociación. Como consecuencia, los ingresos de las familias han mermado y, cada vez más, los miembros de las familias se ven obligados a trabajar más horas para poder sostener sus hogares.

3.1 Los salarios reales se han deteriorado como consecuencia de las reformas al mercado laboral y otras medidas de ajuste estructural, sobre todo entre los sectores de más bajos ingresos.

Las investigaciones de SAPRI/CASA encontraron que desde que las medidas de ajuste han sido implementadas, los salarios han disminuido, el poder adquisitivo de los/as trabajadores se ha reducido, y la distribución del ingreso es ahora menos equitativa. No ha habido ningún esfuerzo por vincular el poder adquisitivo de los salarios con el incremento de la productividad.

La participación de los salarios en el ingreso interno bruto ha caído, mientras que la contribución de las utilidades ha aumentado sensiblemente donde el ajuste ha sido puesto en marcha. La flexibilidad de los salarios, por ejemplo, con los trabajos temporales y los contratos de trabajo individuales, ha ayudado a disminuir los ingresos de los/as trabajadores de tal manera que ahora y con más frecuencia no les alcanzan para satisfacer las necesidades básicas. Este problema se ha profundizado con la frecuente ausencia de prestaciones en estos contratos y por una pérdida, como consecuencia de las reformas, de las garantías de los derechos a asociarse y a negociar colectivamente. La relajación de las restricciones para emplear y despedir trabajadores/as y de la regulación del mercado laboral generalmente les ha dado a los/as empleadores un mayor poder de influencia en la definición de los salarios.

Los efectos combinados de la flexibilización del mercado laboral y otras políticas de ajuste en los países SAPRI/CASA son notorios. Los salarios reales han disminuido en Zimbabue, por ejemplo, a tal punto que muchos/as trabajadores ahora viven por debajo de la línea de pobreza y tres partes de la población sobreviven con menos de dos dólares diarios. En México, donde el salario mínimo ha perdido cerca del 70% de su poder adquisitivo desde que las medidas de ajuste fueron introducidas por primera vez en 1982, el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza y sin poder adquirir los alimentos básicos de la canasta familiar pasó de seis millones a 30 millones entre 1994 y 2000. Dos tercios de la población salvadoreña económicamente activa ahora ganan menos de un salario mínimo. Y en Ecuador, después de que el ajuste redujo los ingresos de los/as trabajadores a más de la mitad en el transcurso de los últimos 20 años, el promedio del ingreso real de aquellos/as que se encuentran empleados hoy en día en las zonas urbanas es menos de \$200 al mes.

3.2 El desempleo y la seguridad laboral han aumentado y las condiciones laborales a menudo se han visto deterioradas por el incremento de las privatizaciones y la introducción de medidas de flexibilización laboral.

En general los despidos han acompañado a la privatización, y a menudo no se han generado los suficientes empleos que compensen los puestos de trabajo que han sido suprimidos. Aunque los partidarios del ajuste estructural pronosticaron un incremento del empleo a nivel nacional producto de la privatización de las empresas de propiedad estatal, mediante la atracción de la inversión y el logro de mayores niveles de eficiencia, la evidencia de SAPRI/CASA no señala tal tendencia. De Ecuador a Bangladesh, el sector formal está generando ahora menos empleos y produciendo más que nunca una mayor exclusión social. En Bangladesh, donde casi el 40% de los/as trabajadores empleados en las antiguas empresas de propiedad del estado han perdido sus empleos, ha habido una propensión a reemplazar los/as trabajadores de planta por mano de obra temporal. En forma parecida, en Hungría, las empresas recién privatizadas contratan frecuentemente empleados/as sólo por uno o tres meses. Mientras que la privatización ha eliminado una gran cantidad de empleos, ésta ha afectado particularmente a las mujeres. En la mayoría de países, las mujeres constituyen un gran porcentaje de la mano de obra no calificada, y por tanto, son las primeras en ser despedidas. En países como Hungría, este problema se ha visto acrecentado por la tendencia de los/as dueños de las empresas privatizadas a despedir a mujeres que están embarazadas y a las mujeres que tienen hijos/as menores de edad.

A menudo, una discriminación similar se presenta en las zonas francas, las cuales evidencian muchos de los problemas que han sido creados por las medidas de flexibilización. Sin un efectivo poder de negociación o sin leyes ni regulaciones lo suficientemente fuertes para protegerlos, muchos trabajadores/as son explotados mediante el pago de salarios poco remunerados, escasas prestaciones y malas condiciones de trabajo. Las mujeres, quienes típicamente conforman la mayoría de la fuerza laboral, son vulnerables al acoso y a las decisiones unilaterales y arbitrarias, por ejemplo, en materia de despidos y la obtención de licencias de maternidad y de licencias por enfermedad, debido a la renuencia de los/as empleadores de respetar los derechos laborales esenciales. En este caso, el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral no refleja un progreso en términos de equidad de género, sino más bien una oportunidad para que las empresas contraten trabajadores/as al costo más bajo posible y con una mínima responsabilidad social.

La flexibilización ha sido adoptada bajo condiciones desiguales en el mercado laboral. La legislación laboral ha sido moldeada de tal forma que les proporciona a los/as empleadores un mayor poder en las relaciones con los trabajadores, como se refleja en el aumento del trabajo por horas y del trabajo eventual, contratos a plazo fijo y de medio tiempo. Los/as trabajadores, sobre todo en sectores de uso intensivo de mano de obra no calificada, se encuentran en sobreoferta y tienen una débil posición en las negociaciones de salarios y de contratos. No se observó en los países SAPRI/CASA ningún caso en el que se hubieran tomado los pasos necesarios para mejorar las condiciones laborales o incluir a los/as trabajadores en los procesos de toma de decisiones. Como consecuencia, los/as trabajadores

se preocupan cada vez más por la posibilidad que tienen de ser despedidos y así, en este momento están más dispuestos a renunciar a sus derechos laborales o abstenerse de participar en sindicatos.

3.3 Las reformas al mercado laboral y la privatización han incrementado la desigualdad y han disminuido los ingresos familiares, generando un aumento del trabajo infantil y otras estrategias de supervivencia, así como trastornos a nivel social y otros problemas.

La distribución del ingreso ha empeorado, ya que gran cantidad de trabajadores/as de mano de obra no calificada y quienes reciben bajos salarios, especialmente las mujeres y las minorías étnicas, han sido los primeros en ser despedidos por las empresas privatizadas. La capacitación laboral ha abordado de forma inadecuada los problemas de aquellas personas que han quedado recientemente desempleadas. Los nuevos puestos de trabajo que han sido creados en las empresas privatizadas son generalmente bien pagados, pero requieren mano de obra calificada. Al nivel de las familias, la pérdida de salarios y de empleos remunerados y estables ha producido un cambio de las estrategias de supervivencia en todos los lugares en donde estas reformas y otras medidas relacionadas con el ajuste han sido adoptadas. Muchos/as jefes de hogar han tenido que conseguir dos y tres trabajos, con frecuencia en el sector informal porque allí es donde encuentran posibilidades, y a menudo otros miembros del hogar han tenido que ingresar al mercado laboral. Cada vez más, los/as niños han tenido que dejar de estudiar para ayudar a complementar los bajos ingresos familiares, empleándose en trabajos que pagan usualmente sueldos que están por debajo del salario mínimo. Por ejemplo, una tercera parte de los/as jornaleros del sector rural de México son menores de 18 años. Frecuentemente, las niñas dejan de estudiar para asumir la responsabilidad de las tareas del hogar en ausencia de sus madres. Las largas jornadas laborales de ambos padres de familia en México, igual que en otros países, han hecho que los/as niños no cuenten con la adecuada guía de sus padres. Se ha incrementado tanto la delincuencia juvenil como la violencia intrafamiliar, los cuales han sido alimentados por los problemas familiares que han sido generados en gran medida por la limitada capacidad que tienen las familias de satisfacer sus necesidades básicas. La salud, la nutrición y la capacidad de encontrar una adecuada vivienda también han sufrido. La migración ha aumentado, y muchas estructuras familiares se han fragmentado como consecuencia.

IV. El Impacto de la Privatización de los Servicios Públicos y de la Reforma al Gasto Público sobre el Acceso a Servicios Asequibles y la Pobreza

La privatización de los servicios públicos, incluyendo los servicios esenciales como el suministro de agua y de electricidad, ha conducido a un aumento significativo de las tarifas y ha incrementado la presión económica sobre las familias pobres. Además, tales privatizaciones suelen discriminar a las poblaciones pobres con respecto al precio de los servicios, al acceso de los mismos y a las opciones como consumidores/as, exacerbando así las desigualdades sociales existentes. En donde las funciones gubernamentales en materia de bienestar social no han sido transferidas al sector privado, han sufrido una transformación general que ha acarreado una

redefinición del problema de la pobreza y del papel del estado en abordar dicha problemática. Al fondo, ésta envuelve un cambio radical para el rol del gobierno, de suministrar y garantizar el acceso universal a servicios sociales, como educación y salud, a focalizar solamente en aquellos sectores marginales de la población para los cuales el mercado no ha funcionado. En este contexto, los gobiernos han reducido drásticamente la asignación de recursos en los sectores sociales, han aplicado esquemas para recuperar o distribuir costos o para generar ingresos, y a menudo han promovido la descentralización, así transfiriendo el suministro de tales servicios públicos a las autoridades locales.

4.1 Con frecuencia la privatización de los servicios públicos ha producido un incremento significativo de los precios al público en general, pero a la vez ha mejorado muy poco o ha reducido el acceso y la calidad de los servicios.

En Hungría, por ejemplo, las tarifas de electricidad, calefacción, agua y gas aumentaron en promedio el doble que los salarios, para así poder garantizar las ganancias de los inversionistas privados. Las compañías extranjeras que tomaron el control de la industria de gas y de petróleo incrementaron las tarifas de electricidad hasta que llegaron a ser diez veces más altas en 1998 que en 1989. Las familias pobres y en especial los/as pensionados actualmente tienen grandes dificultades para pagar sus facturas de servicios, entre tanto la calidad de los servicios casi no ha cambiado. En general, el sistema de seguridad social privatizado, de acuerdo con la población húngara que fue consultada en el ejercicio SAPRI, proporciona beneficios más bajos a quienes pagan tarifas más altas, salvo a los sectores de ingresos más altos. En El Salvador, las tarifas de energía eléctrica se incrementaron cerca del 50% para los/as usuarios de bajo consumo en los dos años que siguieron a la privatización de la distribución de energía, dos veces más que el aumento de tarifas para quienes tenían los más altos niveles de consumo de energía. Asimismo, el acceso y la calidad del servicio de electricidad han disminuido, en especial para las comunidades pobres de las zonas rurales, las cuales no son consideradas lo suficientemente rentables por las empresas privadas. De esta manera, la privatización ha agudizado las inequidades y ha hecho que las condiciones de vida de las poblaciones más pobres sean más difíciles, obligando a muchas familias a recurrir al uso de fuentes tradicionales de energía, como la leña, y muchas microempresas se han visto obligadas a cerrar definitivamente. Como en Hungría, la privatización de los servicios públicos no ha logrado cumplir con sus metas de eficiencia. Cualquier mejora que se haya generado en la relación ingresos-gastos ha sido alcanzado a costa de los/as consumidores más pobres.

4.2 La eliminación de los subsidios universales para los bienes y servicios esenciales ha afectado negativamente a las poblaciones más pobres y su calidad de vida.

Los sectores de bajos ingreso son los más afectados cuando los subsidios a los servicios esenciales como la electricidad y el gas se reducen o son eliminados, como ocurrió a partir de 1996 en el Ecuador. Aunque esta medida se amolda al programa de reforma del gasto público del país, ha aumentado dramáticamente los precios a los/as consumidores. El programa focalizado de protección social que reemplazó los subsidios universales ha llegado a

beneficiar a menos del 20% de la población que vive en condiciones de pobreza. En forma similar, en México, la eliminación de los subsidios a los productos alimenticios básicos ha generado mayores dificultades para los sectores de bajos ingresos de la población, en especial para las mujeres, los/as niños y los grupos indígenas. La focalización de los beneficios tampoco ha ayudado a muchos sectores de la población necesitada, fortaleciéndose el argumento que la política de focalización no es viable cuando la mayoría de la población es pobre. Mientras que las poblaciones pobres se han visto cada vez más privadas, se les ha extendido subsidios de varias formas a las corporaciones privadas, incluyendo garantías crediticias, incentivos impositivos y salvatajes financieros.

4.3 Los programas de estabilización y ajuste estructural han por lo general conducido a un abrupto deterioro del gasto público en servicios sociales, a menudo durante los periodos de cambio económico desfavorable, mientras que las obligaciones de la deuda se continúan pagando.

En Hungría, por ejemplo, el gasto estatal en salud, educación y asistencia social disminuyó en un 25% en términos reales durante los primeros siete años de la década de los 90. Junto con otras políticas de reforma, estos recortes han contribuido a la expansión y a la profundización de la pobreza y a un dramático incremento de la desigualdad social, y han servido para dismantelar, de forma casi irreversible, los sistemas sociales integrados del país. No obstante, las reducciones en el gasto público no se han aplicadas al servicio de la deuda, siendo este último una función medular y no cuestionada de los gobiernos. De hecho, los controles sobre el gasto social, las políticas relacionadas y el marco teórico bajo el cual se enmarcan, han sido ejecutados precisamente para poder cumplir con las obligaciones de la deuda. Las experiencias de los países SAPRI y CASA ilustran cómo los pobres pagan la deuda externa muchas veces, a pesar de haber tenido un rol pequeño o ninguno en el origen de ésta, especialmente las deudas del sector privado, las cuales han sido a menudo asumidas por los gobiernos. Más allá de contribuir con el pago de sus impuestos al servicio de la deuda, los pobres la pagan a través de sacrificios y sufrimientos que sobrellevan como producto de la reducción del gasto público, y mediante los costos que deben pagar por los servicios básicos y por los servicios públicos ahora privatizados que se han encarecidos. Además, ya los participantes de la sociedad civil en el Ecuador lo han enfatizado, la deuda externa les ha proporcionado un mecanismo a las instituciones financieras mediante el cual han ejercido presión externa para que sean adoptadas sus prescripciones, las cuales a menudo crean pobreza.

En muchos de los países estudiados, los recursos públicos han sido utilizados no sólo para el servicio de la deuda, sino también para rescatar a las empresas privadas y a los bancos que no han podido cumplir con sus obligaciones. Estas prioridades en el gasto son evidentes en el caso de México, por ejemplo, donde el gasto social ha caído dramáticamente desde que las medidas de ajuste fueron aplicadas por primera vez en 1983. Ya para el año 2000, los recursos públicos asignados para reducir la pobreza equivalían a sólo una cuarta parte del costo anual que le implicó al Tesoro Mexicano pagar por el rescate de los bancos privados de la crisis financiera y económica de 1994. En general, los controles sobre el gasto y los

esquemas de distribución de costos han sido adoptados en los países SAPRI/CASA y en otros países durante periodos de estancamiento económico y el aumento de la pobreza, cuando la asistencia y los servicios sociales para las poblaciones más pobres han tenido mayor demanda.

4.4 La calidad de la educación y de los servicios de salud en general ha disminuido como resultado de las presiones que buscan reducir el gasto público.

En la mayoría de lugares, sobre todo en las zonas rurales y en las regiones más pobres, los estudios SAPRI/CASA encontraron que la calidad de la educación es lamentable. La descentralización de los servicios y su manejo a nivel regional y local, una característica importante de las reformas del sector, ha corroborado ser desastrosa, ya que a menudo ha estado acompañada de una inapropiada financiación. Con frecuencia, se carece de infraestructura escolar, hay una escasez general de materiales didácticos, los salarios de los/as educadores han disminuido, y el número de estudiantes por maestro se ha incrementado. Las reducciones del gasto público en servicios de salud han hecho que los presupuestos de la salud pública sean insuficientes para poder cumplir con las necesidades de la población. Un deterioro de las condiciones en las unidades de asistencia médica, un inadecuado personal y una falta de medicamentos, sobre todo en áreas rurales y en otras zonas pobres, han tenido serias consecuencias. Muchos de los centros de salud a nivel rural no tienen médicos ni cuentan con el personal apropiado y han carecido de medicamentos por largos períodos de tiempo. La devaluación de las monedas nacionales ha contribuido a estos problemas, ya que la mayoría de las medicinas y del equipo médico debe ser importado. Los servicios médicos de maternidad y de atención infantil son frecuentemente inadecuados. La crisis del VIH/SIDA ha congestionado los hospitales en muchos países, y muchos pacientes no han sido atendidos. En la mayoría de casos se ha visto como las mujeres y las niñas han tenido que asumir por necesidad una mayor responsabilidad de la educación y de las necesidades de asistencia médica en las familias más pobres.

4.5 La imposición de los esquemas de distribución de costos ha presentado serios obstáculos en el acceso de la población marginada a servicios de salud y de educación.

Se comprobó que esta situación es real en todos los países estudiados. Las tasas de deserción escolar se han incrementado en la mayoría de los países, sobre todo entre las niñas, donde se cobran cuotas escolares. Este sistema de cobros por usuario ha incrementado las desigualdades sociales en Ghana, por ejemplo, tanto entre las comunidades como dentro de ellas, ya que los niveles de ingresos son el factor más importante para poder ingresar a una institución de educación superior. Cuando las cuotas escolares fueron reintroducidas en Zimbabue después de una década de educación gratuita, se presentó un dramático incremento de las tasas de deserción escolar. Además, se encontró que el pago de los servicios de salud ha limitado el acceso oportuno de la población de bajos ingresos a estos servicios, en particular en las zonas rurales más pobres. Un creciente número de personas está recurriendo a automedicarse y a recibir cuidado en el hogar. Más y más personas buscan ahora atención médica sólo cuando sus enfermedades son graves, generando un incremento en las muertes en

el hogar que no son atendidas y creando problemas de salud pública. La adopción del pago por los servicios de salud en Zimbabue ha incrementado los costos de los tratamientos para pacientes por hasta un 1,000 %. En Ghana, el alto costo de los servicios hospitalarios y la disminución constante de los ingresos de muchos de los/as trabajadores han impedido que muchos pacientes acudan a los centros de salud.

V. El Débil Desempeño Macroeconómico bajo el Ajuste

Cada vez más, el Banco Mundial y otros simpatizantes de las políticas de ajuste han admitido que muchas de estas medidas de ajuste han generado pérdidas entre los pobres. De hecho, fue una preocupación por la relación entre los programas de ajuste y el crecimiento de la pobreza y la desigualdad lo que condujo al presidente Wolfensohn a aceptar el desafío de las organizaciones no gubernamentales y a poner en marcha la investigación SAPRI. No obstante, el Banco señala que las ganancias macroeconómicas obtenidas a partir de la ejecución de las políticas de ajuste compensan cualquier pérdida a corto plazo entre ciertos grupos y sectores de la población, porque ponen a los países en la senda hacia el crecimiento sostenible. Esta consideración forma parte del argumento implícito que lo lleva a no prestar atención a la relación ajuste-pobreza en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP-PRSP por sus siglas en inglés) y a insistir en que el marco económico del Banco/Fondo proporcione los parámetros de cualquier programa de reducción de la pobreza.

Los actores de la sociedad civil no han aceptado estos argumentos por varias razones. En primer lugar, las pérdidas para las comunidades pobres y la población trabajadora alrededor del mundo -- incluyendo las poblaciones en los países SAPRI y CASA -- no han sido de corto plazo. De hecho, debido al claro impacto diferencial que tendrían sobre los diferentes grupos y sectores de la población, fue predecible que muchas de estas políticas tendrían un efecto negativo inmediato y de largo plazo, y los pronósticos basados en este análisis resultaron ser correctos. En segundo lugar, después de dos décadas de ajuste, queda claro que no hay nada intrínseco en las políticas evaluadas en este informe que haga pensar que ellas eventualmente podrían hacer funcionar la magia del mercado para así reducir la pobreza y la desigualdad, más que seguir profundizando estos dos problemas. En tercer lugar, la evidencia, incluyendo la que se encontró en los países SAPRI/CASA, no indica que los beneficios macroeconómicos, que se han proclamado serán fruto de las políticas y programas de ajuste, se han logrado alcanzar en algún lugar a los niveles presumidos por sus partidarios. De manera que la concesión mutua -- el dolor a corto plazo para obtener ganancias a largo plazo -- carece de una sólida base empírica.

En realidad, las políticas económicas que son el centro de los programas de ajuste estructural han fallado en producir economías saludables, como lo habían prometido sus creadores. Al contrario, y juzgando por las experiencias de los países analizados en este informe, el impacto general de las políticas de ajuste ha incluido: la generación de mayores déficit comercial y de la cuenta corriente y un aumento de la deuda externa; niveles decepcionantes de crecimiento económico, de eficiencia y de competitividad; una asignación desacertada de los recursos financieros y de otros recursos productivos; la “desarticulación” de

las economías nacionales; la destrucción de la capacidad productiva a nivel nacional; y una extensa degradación ambiental. La pobreza y la desigualdad son ahora más profundas y dominantes que hace 20 años atrás, la riqueza se encuentra aún más concentrada, y las oportunidades son mucho más escasas para las muchas personas que se han quedado rezagadas como consecuencia del ajuste.

A pesar de la promoción extensiva de las exportaciones, los ingresos derivados de los productos exportados han sido en gran parte superados por el aumento del costo de las importaciones. El alto contenido importador de muchas de las exportaciones y el aumento de la importación de bienes de consumo facilitada por la apertura comercial, han contribuido a este desequilibrio. En medio de una crisis económica, el Ecuador, por ejemplo, experimentó una explosión de las importaciones de consumo en los años 90 que superó de lejos el crecimiento de las exportaciones. Una alta dependencia en las exportaciones también ha hecho que las economías sean más vulnerables al deterioro de los términos de intercambio, como la situación que Uganda experimentó durante la segunda mitad de la década pasada. El aumento de estos desequilibrios ha creado presión sobre las reservas de divisas, lo cual ha llevado a buscar más préstamos externos y aumentar la carga de la deuda externa.

Los indicadores macroeconómicos dan testimonio de la validez de los estudios participativos de SAPRI/CASA. La participación del comercio exterior en el PIB en los países SAPRI/CASA creció en promedio por más de 60% durante las dos décadas anteriores como consecuencia de la apertura comercial y del creciente superávit de importaciones, pero se incrementaron tajantemente también los balances comerciales negativos. Hacia finales del siglo, éstos últimos se han situado en alrededor del 5%-6% del PIB, más del doble su nivel en los años 60. Como resultado, el valor original de la deuda externa de los diez países SAPRI/CASA se duplicó entre 1984 y 1999.

La inversión extranjera tampoco ha probado ser la panacea en este campo. En el sector minero, por ejemplo, el apoyo por parte de las instituciones financieras internacionales en el área de políticas y en materia financiero ha incrementado las inversiones realizadas por compañías foráneas y las ganancias por concepto de divisas, pero el impacto neto ha sido irrisorio. La mayoría de la industria minera de gran escala en Ghana, la cual es ahora de propiedad extranjera, ha gozado de generosos incentivos, exenciones tributarias y permiso para tener cuentas bancarias en el exterior con las ganancias obtenidas por las exportaciones, lo que ha disminuido los ingresos al gobierno. Dado que las compañías extranjeras a menudo son los beneficiarios de la privatización de las empresas de propiedad estatal en este y en otros sectores, economías duales han aparecido o se han vuelto más pronunciadas, y el desarrollo de las industrias nacionales se ha visto amenazado. Han tenido un efecto profundamente desestabilizador la cada vez más fácil repatriación de utilidades, el retiro de capitales y, en muchos sectores, la reubicación de fábricas. Al mismo tiempo, se les ha quitado las decisiones económicas y sociales fundamentales de las manos nacionales.

La privatización de los servicios públicos no ha logrado cumplir con las metas trazadas. A nivel microeconómico, no hay evidencia que la privatización por sí misma haya generado una

mayor eficiencia y productividad. En donde se han generado mayores niveles de utilidades, éstas han sido a menudo producto del aumento de las tarifas, lo cual ha hecho que los servicios sean inaccesibles para la población de bajos ingresos. A nivel macro, no se ha presentado ninguna señal que indique de alguna manera una aceleración general del crecimiento económico en los países SAPRI/CASA después del periodo de privatización. El cambio de propiedad únicamente ha redistribuido el ingreso a nivel nacional. A menudo, un monopolio estatal ha sido reemplazado por uno privado. Por ejemplo, en El Salvador, cuando los servicios de energía eléctrica fueron privatizados, no se abrió el mercado a la libre competencia ni existía una gama de opciones disponibles para los/as usuarios.

En general, la reestructuración económica, después de dos décadas de ajuste, no ha producido una mayor modernización ni competitividad. El crecimiento del PIB ha sido irregular e ineficiente -- desde mediados de los años 80, el nivel de crecimiento económico de los países SAPRI/CASA ha sido peor que en los años 60 -- y se ha concentrado en las exportaciones así como en otros sectores, empresas y regiones favorecidos, en detrimento de sectores económicos más grandes e importantes que se han empobrecido cada vez más. La producción para el mercado interno, en especial la agricultura, a menudo ha sufrido, así como también la seguridad alimentaria.

En un entorno de apertura y desregulación, los nuevos patrones de producción agropecuaria, particularmente para la exportación, han contaminado las tierras y el agua con químicos que se usan de forma intensiva para fertilizar, han reducido la capa freática mediante el uso irracional de sistemas de riego, han causado erosión en los suelos y han agotado los recursos naturales más vitales. Las reformas que han favorecido el monocultivo a gran escala han conducido a la pérdida de biodiversidad. Los pequeños agricultores y las comunidades más pobres han sido empujados en este proceso hacia tierras marginales, las cuales han tenido que sobreexplotar para poder sobrevivir; tanto ellos como el medio ambiente local han sufrido como consecuencia de la eliminación de la mayoría de los servicios de asistencia técnica gubernamental. La cría intensiva de camarones en lugares como en Filipinas ha degradado y contaminado los ecosistemas costeros, las tierras adyacentes y los recursos hídricos. La comercialización de la producción pesquera en Uganda y el comienzo de la exportación ha causado una sobreexplotación de los lagos y ha agotado las reservas pesqueras, como consecuencia de la liberalización y la desregulación de la competencia, poniendo en peligro así, el futuro del sector. Y, como las experiencias de Ghana y Filipinas lo han demostrado, los químicos, la maquinaria y los métodos que se emplean en las minas privatizadas a cielo abierto han tenido consecuencias tanto destructivas como de largo alcance para la salud humana, las tierras cultivables, la vegetación en general, la biodiversidad y los cuerpos acuáticos.

Quizás las reformas que han tenido el impacto más perjudicial y de mayor alcance han sido las que se le han hecho al sistema financiero. La liberalización de las tasas de interés, la asignación de los créditos, los flujos de capital, y tanto la entrada como la regulación del sector, entre otras medidas, han permitido la concentración de los activos financieros en pocas manos privadas, una oleada de la especulación financiera a costa de la inversión productiva, la pérdida del financiamiento para el desarrollo, la fuga de capital y las crisis bancarias y financieras.

Desde principios de los años 90, como consecuencia de las políticas de estabilización y de ajuste, la tasa de interés real, en promedio, en los países SAPRI/CASA ha permanecido alrededor del 10%, considerablemente más alta que la tasa real de crecimiento económico, lo que ha ayudado a atraer capital a los mercados monetarios a nivel nacional, desviándolo de actividades productivas. La creación de estructuras oligopólicas y prácticas no competitivas en el sector privado en ausencia de un eficaz control y supervisión pública ha producido ineficiencias, corrupción, desestabilización y exclusión social.

Las experiencias del Ecuador y El Salvador son instructivas. En este último, la privatización de los bancos fue manipulada por la elite del país con el fin de obtener el control de la mayoría de los activos financieros, mientras que los/as contribuyentes tuvieron que pagar por todas las deudas incobrables que estaban pendientes. Desde el comienzo del proceso de liberalización en el Ecuador, el escaso capital fue desviado de la agricultura y la industria hacia las altas tasas de rentabilidad proporcionadas por el incremento de las tasas de interés. Las ineficiencias por el creciente margen entre estas tasas y aquellas que se les cobran a los/as prestatarios han generado una masiva transferencia de fondos de las empresas productivas al sistema financiero. La irresponsabilidad de los bancos en conceder préstamos y la volatilidad del capital tanto extranjero como doméstico bajo la liberalización de la cuenta de capital han contribuido a generar crisis bancarias de proporciones desastrosas que han precipitado el salvataje masivo del sistema privado con fondos públicos, profundizando la ya grave situación de la deuda del país.

VI. Creando un Futuro Diferente

Para los docenas de países han pasado la ruta del ajuste, el problema no es que el proceso de reforma no ha generado beneficios económicos, sino que tales beneficios suelen estar concentrados en relativamente pocas manos, tanto de origen nacional como extranjero, mientras que millones de personas se han visto cada vez más privadas de los recursos y de las oportunidades que necesitan para salir de la pobreza. Para comprender las dinámicas que hacen que dichos resultados sean una realidad con certeza, uno tiene que cambiar, en sentido figurado o literal, su lugar en la vida. Un cambio fundamental de la política realizado por un país del Sur para cumplir con las condiciones de crédito del Banco Mundial o del FMI puede verse como benigno y, de hecho, generalmente beneficioso desde la perspectiva un banquero que se encuentra sentado en Londres, pero desde la perspectiva de un/a agricultor pobre del Tercer Mundo -- quien ha empezado a comprender cómo los sistemas, las estructuras y las instituciones locales, nacionales e incluso los globales funcionan para premiar a los más poderosos e influyentes -- las expectativas pueden ser mucho menos ambiciosas.

Este cambio de lugar fue el centro del diseño y de la experiencia de SAPRI/CASA. Las voces que se buscaron, y se escucharon, fueron las de aquellas poblaciones que con frecuencia viven y trabajan en los márgenes de sus propias sociedades. Los temas que fueron seleccionados para la investigación fueron aquellos que las mismas poblaciones les habían dado prioridad. Y, sus análisis se basaron en un conocimiento íntimo de sus propias circunstancias y en una comprensión de la “economía política” de sus propios países. A diferencia de los

procesos actuales de la estrategia para la reducción de la pobreza (DELP o PRSP), los ejercicios SAPRI/CASA estimularon y apoyaron tanto la movilización de una amplia base de la sociedad civil y como los esfuerzos que diferentes personas hicieron para explicar el vínculo entre ciertas políticas económicas y sus propias situaciones económicas y sociales. Sus evaluaciones constituyen la esencia de este informe. Sus esperanzas para un futuro mejor dependen, en gran parte, de la creación de un espacio para sus ideas y para sus acciones por parte de quienes elaboran las políticas públicas.

Algunas de las recomendaciones explícitas e implícitas son capturadas brevemente al final de cada capítulo. SAPRIN ha decidido no extrapolar de ellas para diseñar una propuesta global. La responsabilidad principal para el desarrollo de nuevas propuestas pertenece a aquellos/as que están más de cerca a, y quienes comprenden mejor, sus realidades a nivel local y nacional. Mientras que se prepara para una segunda fase de su trabajo, SAPRIN tiene la intención de seguir ayudando a construir las estructuras y los procesos necesarios para apoyar este trabajo y para darle voz a una más democrática -- y más justa -- visión del futuro.