

# **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 Conjuntos 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)*

### **Resumen Ejecutivo**

**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, Bélgica y Alemania;  
la Unión Europea; el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas;  
las Fundaciones African Development, Charles Stewart Mott, Rockefeller y W. K. Kellogg;  
y varias otras ONGs, fundaciones y agencias a nivel de los países.*

**Abril 2002**

## Contenido

<b>Reconocimientos.....</b>	<b>i</b>
<b>Capítulo 1: La Experiencia de SAPRI/CASA.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 2: Las Políticas de Apertura Comercial y su Impacto en el Sector Manufacturero .....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 3: La Liberalización del Sector Financiero, Los Efectos en la Producción y la Pequeña Empresa.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 4: El Empleo Bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral en los Trabajadores.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 5: El Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización.....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 6: El Impacto de las Políticas de Ajuste en el Sector Agropecuario sobre los Pequeños Productores y la Seguridad Alimentaria.....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 7: El Impacto Socio-Económico y Ambiental de la Reforma al Sector Minero .....</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 8: Los Efectos de las Políticas del Gasto Público en la Educación y la Salud Bajo el Ajuste Estructural.....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 9: El Ajuste Estructural, la Pobreza y la Desigualdad.....</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo 10: Nuevos Rumbos en Política Económica.....</b>	<b>26</b>

## Reconocimientos

Este documento es el resumen de una síntesis más larga de los resultados 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 que redactaron cada uno de los capítulos del documento de síntesis global, de los cuales se toma este resumen, 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 resultado de todos esos esfuerzos y de la activa participación de muchas personas 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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Debapriya Bhattacharya (*Bangladesh*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Theresa Moyo (*Zimbabwe*); Juan Fernando Terán (*Ecuador*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Luis Ignacio Román Morales (*México*); Manuel Cantú Rodríguez (*México*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Károly Lóránt (*Hungría*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Yao Graham (*Ghana*); Kwasi Anyemedu (*Ghana*); Kevin Akoyi Makokha (*Uganda*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: John Mihevc (*Canada*). *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**, se basa en los siguientes documentos. *Síntesis global*: Lidy Nacpil (*Philippines*); John Mihevc (*Canada*). *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 Dhlwayo (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 Quasem, 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 Tuñgol-Esguerra, Mae Dolleton y Jolet Fajardo, respectivamente (Freedom from Debt Coalition, FDC). *Informe de País* - María 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. **Zimbabwe**: *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; **Zimbabwe**: 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.

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

## **Capítulo 1: La Experiencia de SAPRI/CASA**

La Iniciativa para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRI) empezó con un reto a James Wolfensohn cuando él asumió la presidencia del Banco Mundial hace seis años. En ese tiempo, las protestas populares contra las políticas de ajuste estructural prescritas por el Banco y el Fondo Monetario Internacional ya abundaban en los países del Sur. Los grupos que se reunieron con Wolfensohn y su personal buscaban comprometer al Banco en un ejercicio con las organizaciones de la sociedad civil en el Sur para apoyar a que ellos y sus bases entren en el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional y global. Wolfensohn aceptó el reto y solicitó que se creara un mecanismo para diseñar y establecer esa iniciativa.

SAPRIN, una red global de grupos de la sociedad civil de tres niveles, y la Vicepresidencia de Desarrollo Económico del Banco (DEC) negociaron una propuesta de programa que, mientras incluía un componente de investigación de campo, era consultiva en su seno para poder asegurar que los grupos de la sociedad civil, sus conocimientos y experiencia estuvieran al centro del proceso. Para ese fin, se planeó que las investigaciones de país estuvieran demarcadas por dos foros públicos. Estos foros permitirían que las organizaciones ciudadanas presentaran sus experiencias y análisis de las políticas específicas de ajuste que afectaban directamente sus vidas, y luego evaluaran la investigación llevada a cabo, con el fin de profundizar más en los temas que se habían levantado inicialmente. Punto central en el acuerdo Banco-SAPRIN fue un compromiso para discutir, en los niveles más altos del Banco, cambios concretos en la política macroeconómica y la elaboración de políticas basadas en los hallazgos de campo y las conclusiones.

Miles de organizaciones locales participaron a lo largo de la iniciativa, la cual incluyó unos diez ejercicios nacionales de campo en cuatro continentes, la mayoría de los cuales se llevaron en conjunto con el Banco Mundial y los respectivos gobiernos nacionales. Las partes investigaron de una manera participativa el impacto de una amplia gama de políticas de ajuste estructural, tales como la apertura comercial, la reforma al sector financiero, medidas de reforma en el sector agropecuario, la privatización de servicios públicos, entre otras.

### **Diseño y Preparación de SAPRI**

Tomando en consideración una variedad de criterios, SAPRIN y el Banco Mundial seleccionaron una lista representativa de países, incluyendo a Ecuador, El Salvador, México, Bangladesh, Filipinas, Ghana, Malí, Uganda, Zimbabwe y Hungría para participar en la Iniciativa. Sin embargo, el Banco hizo muy poco para conseguir la aprobación de los gobiernos en las naciones de mercado emergentes como México y Filipinas. Más tarde, cuando los gobiernos de El Salvador y Zimbabwe dejaron de participar, el Banco unilateralmente discontinuó su propia participación sin tratar de involucrarse con SAPRIN y esos gobiernos en los procedimientos de resolución de conflicto diseñados para tales situaciones anticipadas. El Comité Directivo Global de SAPRIN no quiso abandonar a sus colegas en esos países, por lo que continuó apoyando los dos ejercicios SAPRI mientras al mismo tiempo lanzaba una Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA) en México y Filipinas, usando la misma metodología de campo que se estaba usando en SAPRI.

Equipos y comités independientes de SAPRIN se organizaron en cada uno de los diez países, así como comités tripartitos en cada ejercicio de SAPRI. Mientras los ejercicios SAPRI se organizaron como esfuerzos comunes, SAPRIN insistió en que la movilización y organización de la sociedad civil se llevara a cabo bajo los auspicios de sus equipos locales sin la interferencia del Banco o gobierno. SAPRIN también se aseguró que tanto el Banco como ellos mismos controlaran su financiamiento respectivo, la mitad del cual se consiguió de gobiernos Europeos mientras la otra mitad fue recaudada independientemente por SAPRIN.

### **La Sociedad Civil Moviliza y Presenta Su Experiencia**

Los procesos de movilización y organización de la sociedad civil cubrieron ampliamente las sub-regiones geográficas, los sectores económicos y sociales, y las poblaciones de los países participantes. Las reuniones de distrito, provinciales y regionales atrajeron cientos, y hasta miles de participantes,

consiguiéndose con ello sembrar la semilla para la selección de temas prioritarios de ajuste a ser evaluados en los foros públicos nacionales. Un número similar de organizaciones de la sociedad civil se unió a las redes respectivas nacionales de SAPRIN, ya sea directamente o por medio de coaliciones y, por medio de los comités directivos, tomaron el liderazgo en la organización de los foros.

En 1998, se lanzaron una serie de siete Foros Nacionales de Apertura, empezando con Hungría y Uganda en junio y terminando con Ecuador en enero de 1999. Los atrasos, debidos principalmente a la falta de acción de los gobiernos, pospusieron los otros tres foros hasta 1999. En cada uno de los diez foros, se contó con la participación de 100 a 350 personas, que incluía a representantes de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, así como a representantes gubernamentales y sus contrapartes del Banco Mundial. Los participantes de la sociedad civil típicamente eran representantes de sindicatos, asociaciones de pequeños empresarios, organizaciones campesinas, grupos indígenas y ambientales, organizaciones religiosas y de derechos humanos, grupos de mujeres y comunitarios, organizaciones de maestros y jóvenes, además de representantes de sectores económicos específicos. El Banco, los gobiernos y / o los legisladores nacionales participaron aún en los foros en los cuales no hubo participación oficial formal.

Los foros fueron diseñados para la presentación y discusión de las experiencias y perspectivas de la sociedad civil con respecto a medidas específicas de ajuste económico y sus respectivos impactos. El impacto de las políticas de apertura comercial – en la industria local, las pequeñas empresas, los productores rurales, el sector agropecuario, el empleo y los trabajadores – fue seleccionado por la sociedad civil como uno de los tres temas más problemáticos para discusión en nueve de los diez países. Tanto la privatización de los servicios públicos y de otras entidades controladas por el estado, como las políticas de reforma al sector agropecuario fueron seleccionadas por los grupos de la sociedad civil como prioridad en seis países. El impacto de las reformas al mercado laboral en los trabajadores, así como los problemas del acceso al crédito para productores locales se discutieron en cuatro países. Temas relacionados con la reforma del gasto social también emergieron como una prioridad en siete de los ejercicios nacionales, pero en éstos, el énfasis estaba en los problemas, desplazamientos, el incremento de la pobreza y las inequidades generados por las políticas de ajuste económico, específicamente en cuanto al impacto en los sectores de producción interna y en el empleo remunerado.

A pesar de que Wolfensohn y el Banco al comprometerse con SAPRI tuvieron que aceptar la importancia crítica de la consulta, el conocimiento local, la experiencia y el análisis para la formulación de políticas económicas, el Banco demostró que no estaba preparado para aprender de los resultados de los foros. Muy poco del análisis fue incluido en la programación por país o llegó hasta Washington, y nada del análisis entró en las auto-evaluaciones de ajuste por parte del Banco, mucho menos en las mismas operaciones de ajuste.

## **Investigación de Campo**

SAPRIN y el Banco desarrollaron un marco metodológico global para la investigación que enfatizó técnicas participativas, el uso de información cualitativa y cuantitativa, y un enfoque de género y de economía política. Los estudios de país estaban basados en el entendimiento de las estructuras y relaciones en las sociedades. Estas inciden en la modalidad de aplicación de los programas de ajuste y, a su vez, las políticas deben atravesar estas estructuras y relaciones, lo cual genera efectos diferenciados en la vida de la gente. Los equipos locales técnicos e investigativos – los últimos escogidos conjuntamente por el Banco y SAPRIN – desarrollaron una variedad de métodos que ellos encontraron idóneos en el contexto local para la aplicación de esta metodología no-tradicional.

La investigación en sí misma, operando bajo restricciones presupuestarias, tomó más tiempo del que se anticipó en el diseño original y se alargó, por casi dos años, en la mayoría de los países. Tanto la naturaleza participativa como tripartita del proceso de investigación implicó discusiones extensas, y fueron requeridos muchos talleres para adelantar la investigación y revisar los resultados. Algunos de los retrasos resultaron de las diferentes perspectivas sobre el diseño y, en el caso de Malí, la insuficiencia del diseño significó el fin del ejercicio nacional. En general, los investigadores fueron contratados por equipos tripartitos que supervisaban su trabajo. Una vez que los informes preliminares fueron entregados, éstos fueron revisados por los equipos técnicos del Banco Mundial y SAPRIN, así como por la red más amplia de la sociedad civil, muchas veces en talleres de capacitación económica a través del país. Finalmente, el producto de la investigación fue sometido a consideración en los segundos foros nacionales, en donde hubo lugar para más reacciones y revisiones al documento. Los informes de investigación fueron entonces concluidos, aunque en algunos casos el informe de país, preparado por el equipo tripartito, fue presentado como documento final en lugar de versiones finales de los documentos individuales de investigación.

### **Resistencia del Banco Mundial**

A pesar del gran alcance y la profundidad de la investigación de campo conjunta y de las consultas, la resistencia del Banco a los resultados de SAPRI continuó. Aunque hubo diferentes grados de apertura de parte del personal local del Banco para aprender de la Iniciativa, en ningún país hubo compromiso del Banco para dar seguimiento concreto a los resultados claves de SAPRI. La oposición real siguió centrándose en el ámbito de las vicepresidencias en Washington, donde el DEC, incómodo con los resultados de la Iniciativa, intentó por vías extraordinarias enterrar a SAPRI y sus resultados dentro de la institución, así como bajar su perfil al mundo exterior. Después de haber insistido en acciones conjuntas a través del ejercicio, la gerencia del Banco decidió escribir su propio informe final, enfocado tanto en su propia investigación interna como en el trabajo de campo de SAPRI. Además, la mayoría del personal del Banco no fue informado de la realización, a escala reducida, del segundo foro global en el cual representantes de SAPRIN presentaron los hallazgos de campo resumidos. Además, el acuerdo previo de contar con la asistencia del presidente del Banco y otros ejecutivos en este foro no fue cumplido.

El Banco estaba poco preparado para el foro, y su personal de Washington no habló sobre las evaluaciones críticas del impacto de las políticas de ajuste que fueron presentadas. Más bien, el Banco inmediatamente cerró el proceso SAPRI a la conclusión del foro, sin ningún compromiso para dar seguimiento y sin incluir el análisis de varios años de SAPRI en ninguno de sus documentos internos. Con este hecho, el Banco Mundial y su presidente mostraron la poca consistencia de su planteamiento de incorporar a grupos de la sociedad civil en esfuerzos significativos para atender los temas que han llevado a tantos a las calles en el Sur y el Norte.

SAPRIN, por su parte, seguirá divulgando ampliamente los resultados del ejercicio conjunto de SAPRI y haciendo alianzas con otras instituciones oficiales y movimientos sociales que están seriamente interesados en tratar los temas levantados por el proceso SAPRI / CASA. Esos resultados, articulados en los próximos siete capítulos en forma resumida, representan un desafío directo al Banco, el FMI y otros promotores de las políticas de ajuste, ya que presentan evidencias, mediante estudios en los cuales el Banco estuvo involucrado, de los impactos negativos de las políticas del Banco en las economías reales de los países pobres, los de mercado emergente y los transitorios. El Capítulo 9 constituye un reto para las agencias de desarrollo a nivel mundial para trabajar en estos temas claves de política económica en las evaluaciones oficiales del estado de la pobreza y en los planes estratégicos. El Capítulo 10 resume recomendaciones para nuevos rumbos en política económica tomados de los ejercicios de país de SAPRI / CASA y crea un marco en el cual el trabajo futuro de SAPRIN, de cara a las alternativas de política económica en pro de los pobres, puede llevarse a cabo a nivel nacional, regional y global.

## Capítulo 2: Las Políticas de Apertura Comercial y su Impacto en el Sector Manufacturero

La reforma de la política de comercio ha sido un elemento clave en el paquete de ajuste estructural. Tenía la intención de fomentar el crecimiento liderado por las exportaciones y generar divisas por medio de la reducción y eventual eliminación de las barreras al comercio que se percibían como sesgadas contra las exportaciones. Además de las medidas que apoyan al sector de exportaciones, el paquete de reformas comerciales ha incluido la supresión de protección y apoyo a empresas que producen para el mercado interno, con el propósito de eliminar a aquellas que son ineficientes y no-competitivas y que desvían los recursos del sector de exportaciones. Para esos fines, las restricciones cuantitativas en los artículos importados han sido eliminadas, los aranceles a los artículos importados han sido reducidos, y una política flexible de tasa de cambio ha sido puesta en efecto.

Las medidas de apertura comercial han sido aplicadas a mediados de los años 80 en siete países examinados por SAPRIN: Bangladesh, Ecuador, Ghana, Hungría, México, Filipinas y Zimbabwe. Aunque esos países son muy diversos con respecto a sus niveles de ingreso y condiciones económicas, tienen un factor común durante este período: el valor de sus artículos importados ha sido más alto que el de los artículos exportados. Aunque las exportaciones han incrementado en la mayoría de los países estudiados, las importaciones han experimentado mayor crecimiento. Como resultado, los déficit comerciales y de cuentas corrientes se han incrementado, causando niveles más altos de deuda externa. Esta situación ha empeorado los decrecientes términos de intercambio, lo que ha significado que se requiere exportar más para comprar la misma cantidad de artículos de importación. Además, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones ha sido basado en sólo unos recursos y artículos producidos con mano de obra barata. En muchos países los beneficios del crecimiento de las exportaciones han ido principalmente a las corporaciones transnacionales en detrimento de los productores domésticos.

El fracaso de muchas empresas manufactureras locales, sobre todo las pequeñas y medianas que son innovadoras y generan bastante empleo, es uno de los hallazgos principales de este estudio. En varios casos, las principales actividades manufactureras han sufrido una reducción en su producción, quiebras de empresas y pérdida de empleo a raíz de la indiscriminada liberalización de productos de importación. El decrecimiento en el sector manufacturero doméstico ha seguido la inundación de los mercados locales por artículos de

En **Ecuador** durante el período de liberalización de 1990-1998, las importaciones crecieron a una tasa anual promedio de 15%, mucho más alto que las exportaciones, que crecieron a una tasa de 5.6%. El valor de bienes de consumo importados durante este período creció por seis veces, y las empresas incrementaron significativamente su importación de bienes finales, excluyendo la materia prima, los cuales se pudieron haber producido fácilmente en el país si hubiera condiciones adecuadas para apoyar a la industria doméstica. El sector industrial controlaba el 40% de todos los activos en 1985 y 24% en 1998. Las ventas industriales decrecieron del 40.4% al 31.4% de las ventas totales en el mismo período, indicando que la producción total industrial se ha comprimido significativamente después de la liberalización.

En **Zimbabwe**, el valor agregado del sector manufacturero alcanzó su nivel más alto en 1991, cuando empezó la apertura comercial, y cayó en un 12% en los últimos siete años de la década. Los altos niveles de interés y del costo de las divisas han penalizado el sector manufacturero, el cual ha sufrido un decrecimiento de producción de más del 20% entre 1991 y 2000.

importación baratos que han desplazado la producción y bienes locales. Esta situación ha sido exacerbada por la ausencia de una política industrial para apoyar empresas domésticas que están enfrentando las nuevas condiciones o sacudidas en los mercados internacionales.

Otros factores que han contribuido a la devastación de la industria local son: la falta de acceso a crédito a precio asequible y a la transferencia de tecnología, así como la demanda reprimida que resultó a raíz del mayor desempleo y la caída de los salarios. Por otra parte, la depreciación de la tasa de cambio, que falló en su propósito de contribuir efectivamente a la competitividad de las exportaciones de la industria doméstica, ha incrementado el precio de los insumos importados y elevado el costo de la producción, lo que afecta, sobre todo, a las empresas que producen para el mercado interno. La

destrucción de empresas locales se refleja en el crecimiento insuficiente de la oferta de empleo que se requiere solamente para satisfacer la demanda de los nuevos integrantes del mercado de trabajo. El empleo limitado que se ha generado está concentrado en las industrias de exportación que usan mano de obra barata, muchas veces en maquiladoras ubicadas en zonas francas, o en servicios. Por lo general, los salarios reales

han decrecido, la inequidad de ingresos ha incrementado, y la falta de seguridad en el trabajo y la “informalización” se han vuelto más generalizadas. La concentración del crecimiento de las exportaciones en pocas actividades, que no crean encadenamientos en la economía local para fomentar la producción en el mercado interno, ha servido para exacerbar las inequidades.

Dicho de forma sencilla, los estudios conjuntos muestran que la liberalización de las importaciones puede destruir la capacidad productiva doméstica y reducir el poder adquisitivo de amplios sectores de la sociedad, anulando así los supuestos beneficios al consumidor por la apertura comercial. El crecimiento liderado por las exportaciones no se ha convertido en una fuerza impulsora en los países bajo estudio, y los niveles de deuda externa han permanecido altos o han incrementado. SAPRIN sostiene que la reforma de la política comercial debe servir para construir un sector industrial fuerte que pueda proveer la base para el desarrollo económico, mientras que la operación ineficiente de empresas locales debe ser remediada mediante intervenciones de política juiciosas y cambios institucionales y organizacionales.

En conclusión:

- **La apertura comercial ha sido aplicada indiscriminadamente, permitiendo que el crecimiento de las importaciones supere el crecimiento de las exportaciones y destruyendo las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible de empresas domésticas.** El fracaso de las empresas locales ha significado un incremento del desempleo en sectores importantes de las economías locales, mientras que las ganancias por el crecimiento de las exportaciones generalmente se han concentrado en pocas manos, beneficiando a las compañías transnacionales y exacerbando las inequidades existentes. Un campo de juego nivelado es necesario para asegurar que las empresas domésticas puedan competir con las importaciones.
- **La apertura comercial no debe ser implementada antes de que se establezca una política industrial a fin de resolver las restricciones estructurales que causan la ineficiencia y mejorar la competitividad de las empresas domésticas.** La ineficiencia industrial no se debe resolver matando a las industrias mediante las importaciones. Más bien, deben ser adoptadas medidas para mejorar la eficiencia a fin de asegurar que las industrias puedan enfrentar exitosamente la competencia de artículos importados.

En **Ghana**, ha habido una caída de la tasa del crecimiento del sector manufacturero doméstico desde mediados de los años 80, caracterizada por un decrecimiento en el volumen total de la producción, la contracción de los mercados de productos, más cierres que aperturas de empresas y poca entrada de nuevas empresas. Esto se atribuyó a los altos costos de producción y a la competencia de las importaciones. Las empresas medianas fueron afectadas negativamente por la apertura comercial, ya que estas eran las más dependientes en insumos importados y no tenían la flexibilidad para adaptarse. La industria textil, en particular, fue abrumada severamente por la competencia de las importaciones. Las condiciones no fueron creadas para fortalecer capacidades y aplicar medidas de apoyo financiero para mejorar la competitividad de la industria manufacturera doméstica.

En **Bangladesh**, las industrias pequeñas y artesanales han sido adversamente afectadas por la liberalización de las importaciones, y ha habido una falta generalizada del crecimiento industrial y una caída de la manufacturera de sustitución de importación. El aumento de las importaciones ha sido principalmente en bienes de consumo, mientras que ha habido una desaceleración del crecimiento de la importación de bienes de capital y un decrecimiento en el porcentaje de la importación de los insumos intermedios. En el período 1992-1998 la producción de textiles de algodón, azúcar y papel decreció en 24.2%, 14.8% y 48%, respectivamente. Al mismo tiempo, la exportación de manufacturas se ha concentrado secularmente en el sector de maquiladoras, el cual es el principal responsable por el crecimiento de la industria de gran escala. Su producción creció de 54.6% al 75.8% del total de las exportaciones manufactureras, hecho posible gracias al sistema de cuotas del Acuerdo Multi-Fibra que se vence en el 2005. Este sector es el principal responsable del crecimiento observado en las industrias medianas y grandes.

- **Las medidas futuras de reforma de las políticas del comercio deben tomar en cuenta las condiciones de los productores domésticos, y deben ser aplicadas con un ritmo y una orden que permitan crear un campo de juego nivelado y así fomentar la producción local.** En cada país, ciertas industrias y sectores de la economía son una fuente importante de empleo y juegan un papel clave en el desarrollo doméstico, sobre todo para los sectores pobres y de ingresos medios de la sociedad. La política comercial debe apoyar a los sectores estratégicos del país, y debe ser matizada en vez de indiscriminada.
- **La falta de participación sustantiva de los afectados a nivel nacional en la articulación, el diseño y la implementación de las políticas comerciales ha vuelto técnicamente ineficientes y socialmente costosas estas medidas.** Los procesos futuros de reforma deben ser diseñados por los gobiernos con la participación de una amplia gama de sectores y grupos de la población para asegurar que las políticas sean consistentes con las aspiraciones nacionales de desarrollo.

### Capítulo 3: La Liberalización del Sector Financiero, Los Efectos en la Producción y la Pequeña Empresa

La liberalización del sector financiero fue una parte integral del paquete de ajuste estructural en cuatro de los países estudiados – Bangladesh, Ecuador, El Salvador y Zimbabwe. La mayor motivación detrás del cambio a un sistema de administración financiera dirigido por el mercado fue el fracaso de las políticas anteriores que habían puesto al sector financiero bajo el control principal del estado para fomentar el crecimiento económico. La estrategia de reforma promovida por el Banco Mundial incluyó la liberalización de las tasas de interés, de remoción de las barreras de entrada a los mercados financieros, la eliminación de préstamos dirigidos, una reestructuración del sector financiero y la adopción de medidas para mejorar su supervisión.

En la práctica de los países estudiados, la reforma al sector financiero resultó ser un proceso miope que se enfocó principalmente en la liberalización de las tasas de interés y cuentas de capital mientras que debilitaba o desmantelaba las regulaciones y controles existentes. Tal reforma estructural benefició solamente a unas cuantas entidades élites privadas, las cuales, en su búsqueda de incrementar sus ganancias, se han vuelto esencialmente monopolios. Como resultado, la liberalización no ha mejorado la eficiencia económica ni tampoco ha engendrado estabilidad macroeconómica, y más bien ha reforzado las debilidades estructurales en las economías nacionales. La liberalización del sector también ha incrementado la exclusión social y producido desestabilización política. Los estudios de país muestran evidencia de las consecuencias siguientes.

- **Los activos se han vuelto más concentrados.** En lugar de ayudar a los productores que necesitan capital para mantener o expandir sus operaciones, los intermediarios nacionales han dirigido el financiamiento hacia grandes empresas (usualmente urbanas) y extendido la mayor parte de los préstamos a los pocos agentes económicos poderosos. Esto ha impedido el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y de las economías rurales, por lo tanto ha exacerbado las inequidades existentes. Además, los préstamos se han concentrado en regiones geográficas donde residen los grupos de ingresos más altos, por lo cual los sistemas bancarios han discriminado en contra de los productores en las regiones de bajos ingresos, reforzando los patrones de desarrollo desigual.
- **Sectores importantes de la economía y de la población no han podido acceder al crédito a precio asequible.** Las empresas pequeñas y medianas, los productores rurales e indígenas, y las mujeres tienen acceso muy limitado al sistema financiero formal, ya que las altas tasas de interés que resultan de la liberalización y las dificultades en cumplir con los requisitos de los prestadores les han impedido hacer préstamos. El acceso a préstamos de largo plazo se ha vuelto particularmente difícil para las empresas pequeñas y medianas, ya que las políticas de liberalización han reorientado los sistemas productivos nacionales en contra de actividades de largo plazo y que no son de exportación, y han fomentado la inversión a corto plazo. Además, las reformas no han tomado en cuenta el hecho de que los procedimientos estándar, establecidos por las instituciones financieras privadas, no son capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones económicas y necesidades de los prestatarios. Para poder sobrevivir, muchas empresas pequeñas han declarado la bancarrota o se han visto forzadas a buscar

Después de aplicar las reformas en **Bangladesh**, el 1% de los prestatarios han accedido a más del 70% de los fondos bancarios disponibles, mientras el 95% de los prestatarios han accedido solamente al 14%. Menos de una tercera parte de las MPyMEs que buscan financiamiento para sus necesidades de capital para trabajar tuvieron éxito en obtener préstamos como resultado de las altas tasas de interés y la incapacidad de cumplir con los requisitos de los prestadores. La asignación del crédito a sectores productivos continúa siendo débil a pesar de las reformas.

En **Ecuador**, el 1% de los prestatarios ha accedido al 63% de los préstamos desde 1995. Como consecuencia del alto costo de las transacciones financieras, resultado de la liberalización financiera, el dinero gastado en intereses y comisiones para préstamos por parte de todas las empresas registradas, solamente en el año 1996, fue mayor que todos los costos laborales de esas compañías y más de cinco veces los impuestos que pagaron al gobierno. En los años 90, la cantidad de fondos transferidos de las empresas productivas al sector financiero, más la cantidad de fondos públicos utilizados en el salvataje bancario, eran aproximadamente equivalentes al total de la deuda externa del país de \$13 mil millones.

crédito por medio de métodos no formales, tales como recurrir a prestamistas o “chulqueros”, con tasas de interés muy altas.

- **En la práctica, las reformas han promovido la especulación de corto plazo y la inversión en actividades no productivas, así como los préstamos con el propósito de consumo.** Ellas han facilitado la búsqueda de ganancias rápidas y han ayudado a canalizar recursos fuera de los sectores productivos. Al mismo tiempo, la liberalización de las tasas de interés y cuentas de capital ha contribuido a las crisis económicas e incrementado la vulnerabilidad a los shocks económicos externos. Por lo tanto, las debilidades estructurales de los sistemas económicos nacionales se han profundizado.
- **La eliminación de controles públicos ha debilitado al estado.** La liberalización financiera ha fortalecido a los pequeños grupos privados que no están propensos a cumplir con la autoridad estatal y ha reforzado patrones de crecimiento económico basados en prácticas no competitivas. Los oligopolios han sido preservados y en muchos casos fortalecidos. El marco institucional creado mediante el proceso de reforma ha fracasado en asegurar una supervisión efectiva de los intermediarios financieros privados. Sin embargo, los gobiernos quedan sin la autoridad o legitimidad para promover medidas complementarias y correctivas a fin de regular el control que tiene el sector privado sobre los recursos financieros o de limitar la conducta especulativa.
- **La eficiencia económica dentro del sector financiero no ha mejorado.** La brecha entre las tasas activas y pasivas se ha incrementado en los cuatro países estudiados, indicando que los sistemas bancarios liberalizados, o no son capaces de bajar sus costos operacionales a pesar de las reformas, o están cosechando ganancias excepcionales. Esto ha significado pérdidas tanto para los consumidores como para los productores.

En el período 1987-1999 en **Ecuador**, casi el 34% de los préstamos del sistema bancario fueron extendidos a los sectores de comercio y servicio y el 28% fueron extendidos al consumo. Aproximadamente el 90% de los préstamos fueron otorgados a dos regiones geográficas donde residen los más ricos y poderosos, efectivamente excluyendo a las MPyMEs, que tienden a estar localizados en otras áreas, del acceso a préstamos. La inversión en una producción a largo plazo no fue posible dado que el 95% de los préstamos en el período 1995-1999 tenían una maduración de menos de un año.

Después de la privatización del sistema bancario en **El Salvador**, el sistema financiero entró en claro control oligopólico, ya que cinco bancos controlan la mayoría del mercado financiero. Menos de un cuarto de la cartera de acciones del sistema bancario ha sido dirigida a las MPyMEs. La reestructuración que ha buscado eliminar el banco de fomento y reemplazarlo con un banco estatal de segundo piso ha favorecido a la banca comercial y las grandes empresas, en detrimento de las MPyMEs.

Las alternativas a la liberalización financiera deben basarse en las condiciones específicas de cada país y deben ser desarrolladas con participación amplia de los grupos poblacionales y sectores económicos afectados. Se requieren medidas para asegurar que los sistemas financieros sirvan a los intereses del desarrollo nacional por encima de los intereses de pequeños grupos privados. Es necesario, además, crear las condiciones para mejorar los servicios financieros que se dirigen, sobre todo, a las pequeñas empresas y al sector informal, antes que sólo a las entidades de gran escala. Esto requiere marcos regulatorios y de supervisión que permitan a las instituciones financieras servir a los pobres para que ellos puedan entrar y sobrevivir en el sistema financiero formal. Además, se necesitan políticas para promover la inversión en la producción, sobre todo en el mercado interno donde operan las empresas pequeñas y medianas que generan mucho empleo en los países. Tales políticas deben promover tasas de interés más bajas, reducir la brecha entre las tasas activas y pasivas, e incluir apoyo para las empresas generadoras de empleo mediante el establecimiento de mecanismos para una banca de fomento.

## Capítulo 4: El Empleo Bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral en los Trabajadores

Aunque las políticas de ajuste estructural – tales como la privatización, la apertura comercial y la liberalización del sector financiero – han incidido ampliamente en el empleo en todos los países, incluyendo los países en estudio, estas no se han dirigido concretamente a los problemas del empleo. Tampoco han incluido estrategias explícitas para fomentar la producción en los sectores que generarían altos niveles de empleo. Además, las políticas específicas para reformar al mercado laboral, que han sido implementadas como parte de las estrategias de liberalización del mercado a fin de eliminar las regulaciones públicas sobre la relación empleador-empleado, han tenido efectos laborales adversos.

Las políticas de “flexibilización” han minado la situación general de los trabajadores. La reforma ha tratado al mercado laboral como un mercado de bienes más a liberalizarse para poder optimizar su operación. Con los salarios reducidos mediante el juego de la oferta y demanda, se suponía que el país adquiriría mayor competitividad y atraería inversión debido a los bajos costos laborales. Sin embargo, la competitividad establecida bajo estos parámetros solamente puede ser de corto plazo y bien tenue, ya que los costos laborales pueden ser bajados repentinamente en otro lugar. Trae consigo, además, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, una pérdida de la capacidad colectiva para defender los derechos laborales, y una caída en el ingreso familiar, en el poder adquisitivo y en la demanda de bienes locales. Mientras tanto,

En **Ecuador**, el desempleo abierto creció en más del doble durante el período del ajuste, de 6% a finales de los años 80 al 14.4% en 1999. El 20% más pobre de la población experimentó incrementos en la tasa de desempleo del 10 al 24%, mientras la situación del 20% más rico permaneció, sin cambios, a menos del 5%. Por otra parte, el subempleo creció del 45.5 al 50% durante el mismo período. Mientras la economía ha sido incapaz de crear empleo, las reformas laborales han incrementado la precarización del empleo existente por permitir el uso de contratos por hora o temporales y por facilitar el despido de trabajadores. Durante la última mitad de la década del 90, el 72% de las empresas grandes y medianas y el 16% de las empresas pequeñas encuestadas han vuelto a contratar trabajadores temporales, mientras el 38% de las empresas han despedido a personal permanente.

En **Zimbabwe**, la tasa de crecimiento del empleo desaceleró después de aplicar las reformas en 1991. El promedio de crecimiento anual de empleo bajó del 2.4% en el período 1985-1990 al 0.8% entre 1991 y 1995, y mejoró algo, al 1.5%, entre 1996 y 1999. La tasa de crecimiento del empleo en la industria manufacturera durante esos períodos cayó de casi 3% a un negativo de -1%, y luego mejoró algo antes de caer a un negativo de -3% en 1999-2000. Esta situación preocupa especialmente, dado que se esperaba que el sector manufacturero sería el que se beneficiaría más de las políticas de flexibilización, al quitar las “distorsiones” del mercado.

la competitividad de largo plazo, basada en la calidad del producto, la estabilidad laboral y buenos niveles de vida para los trabajadores, se aleja más de la realidad.

El impacto específico de las políticas de reforma al mercado laboral en los trabajadores y en el empleo fue revisado en cuatro países: Ecuador, El Salvador, México y Zimbabwe. Los cambios de política han incluido la modificación del marco legal mediante cambios a los códigos laborales a fin de eliminar las protecciones especiales para los trabajadores, así como cambios en las regulaciones que tienen que ver con acciones de los empleadores. Estas reformas legales, así como los cambios *de facto* en las prácticas laborales, han facilitado la reducción de los costos laborales para las empresas, con el propósito de incrementar la competitividad. Las reformas han reducido las regulaciones concernientes a la estabilidad laboral y a las prácticas de despido; por lo tanto, han facilitado el amplio uso de contratos temporales y han dejado a los trabajadores con pocas opciones cuando los empleadores deciden reducir su fuerza de trabajo. Los derechos laborales han sido afectados por las restricciones al derecho a huelga y la negociación colectiva, así como por el debilitamiento de la capacidad de los trabajadores para organizarse, por

ejemplo, mediante el incremento del uso de contratos temporales o individuales.

En resumen, los estudios en los países han revelado lo siguiente:

- **Los niveles de empleo han empeorado.** No se han generado nuevos empleos suficientes para satisfacer la demanda de quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, y ha habido una pérdida crítica de empleo en los sectores económicos de los cuales dependen los grupos de bajo y mediano

ingreso. La concentración del crecimiento en la producción orientada a la exportación ha contribuido a los bajos niveles de generación de empleo – ya que este sector tiende a encadenarse muy poco con la economía doméstica – y a mantener los salarios bajos.

- **Los salarios reales se han deteriorado y la distribución del ingreso es menos equitativa hoy que antes de la implementación de las políticas de ajuste.** Los estudios muestran que la participación de los salarios en el producto interno bruto ha decrecido mientras la participación de las ganancias se ha incrementado significativamente durante el período de las reformas. Existen más trabajadores empleados en condiciones laborales precarias, sin ninguna prestación, y el subempleo se ha incrementado. Los grupos de ingreso más bajo son aquellos que tienden a experimentar el incremento mayor en el desempleo y el deterioro más grande en sus salarios. La reducción de la capacidad adquisitiva y la concentración mayor de ingresos es evidente en todos los países estudiados.
- **El empleo se ha vuelto más precario.** La flexibilización se ha aplicado en un campo de juego desnivelado en el mercado laboral. A los empleadores se las ha provisto de las medidas para contratar y despedir a los trabajadores al menor costo posible y con la mínima responsabilidad social. Hay una sobreoferta de trabajadores, sobre todo en los sectores de uso intensivo de mano de obra con baja calificación, quienes enfrentan salarios deprimidos y se encuentran en una posición débil en las negociaciones de salario o contrato. No se observaron casos en los cuales se habían dado pasos para mejorar las condiciones de trabajo, incluir a los trabajadores en procesos de toma de decisiones, o para vincular el poder adquisitivo de los salarios a incrementos en la productividad. Por lo tanto, los trabajadores se preocupan incesantemente por el riesgo de perder su empleo y, como consecuencia, ahora están más proclives a renunciar a sus derechos laborales o dejar de organizarse en sindicatos.
- **Las reformas han permitido también que los empleadores tengan mayor flexibilidad en establecer las condiciones de empleo.** Esta mayor flexibilidad ha sido reflejada, por ejemplo, en el mayor uso de trabajadores pagados por hora y en contratos que permiten numerosas funciones de trabajo. La reducción de los niveles salariales y de las prestaciones ha sido otra manera utilizada para bajar los costos laborales directos.
- **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 empleadas en trabajos de baja calificación y han sido afectadas desproporcionadamente por la inseguridad laboral y por las políticas que han flexibilizado las condiciones de empleo. En algunos casos, tales políticas han eliminado las protecciones especiales para las mujeres, como la defensa contra despidos por causa de embarazo y prestaciones como la licencia de maternidad.
- **Como respuesta a la reducción del ingreso familiar por los asalariados principales del hogar, se ha incrementado el trabajo de niños y ancianos.** En Ecuador, por ejemplo, se ha documentado también un incremento en el número de horas trabajadas por semana. Estas estrategias de supervivencia de la familia han tenido un impacto negativo en los niveles de educación y de salud, lo cual ha producido un deterioro en la calidad de vida.

En **El Salvador**, las reformas legales anularon las cláusulas con protecciones a la mujer, tales como las que trazan condiciones especiales para mujeres embarazadas. Es común, en las plantas maquiladoras, que las mujeres tengan que probar que no están embarazadas antes de ser contratadas o que firmen contratos en los que acuerdan ser despedidas si se embarazan.

En **México**, en 1997, aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo del país, de unos 40 millones de personas, no recibieron prestaciones (seguridad social, seguro de salud, vacaciones), incrementándose en un 2.5% con relación a 1993, cuando se introdujo el TLCAN. El poder adquisitivo de los salarios cayó en un 75% durante los 18 años de implementación de las políticas de ajuste a partir de 1982, luego de haber subido en un 54% durante los 45 años previos.

- **La productividad y la competitividad, que la flexibilización del mercado laboral y las demás políticas de ajuste han pretendido lograr, en general no han sido alcanzadas.** Aunque algunos sectores de exportación han experimentado crecimiento mediante el uso de nueva tecnología o mano de obra barata, cualquier incremento de la productividad ha sido limitado a ciertos sectores económicos o a regiones específicas. Cualquier beneficio del crecimiento económico en estas áreas limitadas ha sido contrarrestado por las deterioradas condiciones de trabajo relacionadas con la expansión de la economía informal, el subempleo, y el traslado del empleo a sectores de baja productividad.

Para poder buscar solución a estos problemas, se necesita seguir una estrategia de crecimiento económico que fomente de manera intensiva la creación de empleo, mediante el apoyo a sectores productivos que lo generen, sobre todo considerando a las empresas pequeñas y medianas que alimentan el mercado interno y sustentan a la economía local. Adicionalmente, una política salarial es necesaria para determinar y establecer criterios claros para incrementos salariales. Se pueden establecer comisiones tripartitas que involucren a los trabajadores, a los empleadores y al gobierno para buscar consenso sobre un marco regulatorio adecuado para el empleo. Las reformas deben garantizar los derechos laborales, incluyendo el derecho a organizarse en sindicatos, y prohibir la discriminación contra las mujeres y grupos minoritarios, así como fortalecer las protecciones a los trabajadores con respecto a la seguridad de trabajo y las condiciones de empleo.

## Capítulo 5: El Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización

Históricamente, el alcance del sector público, en cuanto a la propiedad del estado, se ha basado en la necesidad de controlar sectores estratégicos, proporcionar servicios esenciales, fortalecer el crecimiento económico interno y asegurar las inversiones claves que el sector privado no podía o no estaba dispuesto a llevar a cabo. A lo largo de las dos últimas décadas, mientras los países han experimentado crisis fiscales y mayores deudas externas, a las empresas y servicios estatales cada vez más se les han llamado ineficientes por naturaleza, un obstáculo a la libre competencia y una restricción al crecimiento liderado por el sector privado. La privatización ha sido indiscriminadamente promovida como una manera de mejorar el desempeño económico del país a nivel macro y micro, así como para mejorar la posición fiscal del gobierno.

La privatización ha sido un componente importante de los programas de ajuste estructural y frecuentemente ha sido una condición de los préstamos del Banco Mundial y del FMI, sin importar la extensión o efectividad de las empresas estatales en un país cualquiera. Cuatro países – Bangladesh, El Salvador, Hungría y Uganda – optaron por llevar a cabo estudios específicos sobre el impacto de la privatización como parte de SAPRI. Aunque estos países son bastante diferentes, sus experiencias con la privatización han sido muy similares.

Los grupos de la sociedad civil de SAPRI hicieron una distinción entre la privatización de empresas de producción industrial y empresas que proporcionan servicios esenciales, tales como agua y electricidad. En lo que respecta a la última categoría, en los tres países donde hubo una evaluación de la privatización de los servicios públicos, el acceso a servicios de calidad a precios asequibles no mejoró para la sociedad en general, y en algunos casos empeoró. Las medidas de privatización exacerbaron la inequidad y no contribuyeron a la eficiencia macroeconómica. Los resultados generales se resumen enseguida.

- **El incremento en las tarifas de los servicios públicos después de su privatización generó mayores dificultades para los sectores pobres y de bajos ingresos de la sociedad.** Las tarifas de energía eléctrica subieron significativamente en Hungría y El Salvador, con incrementos en este último de siete veces más después de la privatización en los años 90 comparado con lo que habían sido una década antes. Además, la estructura de las tarifas de las compañías privadas muchas veces implicó el incremento a un monto mayor del promedio para los que consumen menos. En El Salvador, estos consumidores vieron subir sus cuentas casi dos veces más rápido que los incrementos para los de consumo alto.
- **La privatización de la energía eléctrica ha incrementado la carga que llevan las mujeres y ha producido más degradación ambiental.** El dramático crecimiento de los costos de electricidad a raíz de la privatización en El Salvador, sobre todo para los pobres en zonas rurales, ha llevado a que las familias o busquen generar más ingresos o substituyan otras fuentes de energía, tales como la leña, para la electricidad. En muchas familias esto ha significado un incremento del 20-30% en las horas de trabajo doméstico por las mujeres. Al

El incremento de las tarifas después de la privatización de la distribución de energía eléctrica en **El Salvador** afectó seriamente a residentes en áreas rurales, los cuales también sufrieron de incrementos en otros servicios que dependen en la electricidad – tales como las bombas de agua potable de los pozos que se usan en muchas comunidades. Los usuarios con bajos niveles de consumo, sobre todo los pobres que constituyen la mayoría de la población, vieron sus tarifas incrementarse en un 47%, mientras los usuarios de nivel alto de consumo experimentaron incrementos de 24%. Sin embargo, no se observaron mejoras significativas en la calidad o cobertura del servicio en los dos años después de la privatización.

Después de la privatización de la industria de gas y petróleo, energía, y servicios de agua y alcantarillado en **Hungría**, las tarifas se incrementaron mucho más que los salarios. Como resultado, segmentos grandes de la sociedad han experimentado dificultades severas en pagar sus cuentas. Al mismo tiempo, no se observaron mejoras en la calidad de los servicios. Más del 40% de las empresas de servicios públicos están actualmente controladas por compañías estatales extranjeras, las cuales no tienen ningún interés en el bienestar social de los ciudadanos Húngaros.

mismo tiempo, el mayor uso de leña se ha traducido en mayor presión sobre los recursos naturales del país, que ya cuenta con un alto nivel de deforestación. La contaminación por la quema de leña también ha afectado la salud de la población, lo cual se refleja en un incremento de las infecciones respiratorias.

- **Los beneficios fiscales de la privatización han sido, por lo menos en parte, derivados de la eliminación de subsidios que antes permitieron que los pobres accedan a servicios.** En algunos casos, los subsidios estatales se mantuvieron para asegurar la oferta de servicios a los pobres y a la población en áreas remotas, eliminando esencialmente los beneficios fiscales que se esperaban al quitar el control y la administración del gobierno.
- **En los casos en los que se vio un incremento en la eficiencia de las compañías de servicios, éste no fue a raíz de una mejoría en sus operaciones.** Más bien, la relación entre ingresos y gastos se incrementó como resultado de los incrementos de tarifa, facilitados por el estado de monopolio virtual y los mecanismos débiles de regulación gubernamental.
- **La privatización ha puesto a los servicios estratégicos bajo el control extranjero.** La mayoría de los activos privatizados en los países estudiados han sido comprados por compañías extranjeras, algunas de ellas empresas públicas. Como resultado, la provisión de servicios tales como energía eléctrica, agua y telecomunicaciones en esos países ahora responde a intereses del capital extranjero en lugar de responder a las necesidades locales.

En cuanto a la privatización de empresas industriales en los países estudiados, también hubo una distinción entre las empresas grandes y pequeñas. En un país en transición como Hungría, las compañías pequeñas habían estado en manos del estado, y la privatización de estas empresas fue evaluada como una experiencia esencialmente positiva. La administración, anteriormente centralizada, fue transferida a cada empresa, la cual se volvió más eficiente en responder a las necesidades locales, aunque muchos de estos negocios tuvieron dificultades compitiendo con las grandes compañías transnacionales. La privatización de empresas grandes, sin embargo, tuvo resultados mixtos, dependiendo de una variedad de condiciones preexistentes. Algunas empresas vieron un aumento de sus ganancias, otras mantuvieron o hasta incrementaron sus pérdidas, y algunas han quebrado o han sido cerradas después de la privatización.

Las conclusiones de la evaluación de la privatización de empresas industriales en los países estudiados se resumen a continuación.

- **No hay evidencia que la forma de tenencia de la propiedad determine el nivel de eficiencia de una empresa determinada.** La mejoría observada en las ganancias de empresas privadas se debe a circunstancias que pueden existir con una propiedad privada o pública. En algunos casos, el incremento en la productividad a nivel microeconómico puede atribuirse a la liberalización de los flujos de capital y al hecho de que las empresas transnacionales con acceso fácil a capital se habían convertido en los nuevos dueños privados.

En **Bangladesh**, una evaluación de la privatización en el sector yute mostró que tanto las empresas privadas como las públicas mostraban pérdidas. Se concluyó que el problema radicaba no en la forma de la tenencia de propiedad, sino en el régimen de políticas y administrativo. Adicionalmente, los datos de labor y productividad a lo largo de la industria mostraron que la productividad de los trabajadores no dependía de si la propiedad era estatal o privada, sino más bien de la eficiencia administrativa de la empresa.

En **Uganda**, mientras la privatización de las empresas productivas grandes mejoró la eficiencia y también las ganancias de las empresas específicas, los beneficios a la sociedad en general han sido cuestionables. Los costos financieros al estado a raíz de la privatización han sobrepasado los beneficios fiscales. La venta de los activos estatales fue marcada por la corrupción. No se creó una clase media propietaria, y gran parte del valor de los activos vendidos está actualmente en manos extranjeras. Los trabajadores despedidos durante el proceso de privatización sufrieron de una indemnización inadecuada y falta de capacitación suficiente para encontrar nuevo empleo, mientras que los que conservaron sus trabajos experimentaron mayor inseguridad de trabajo e inequidad de ingreso dentro de la empresa. Hubo una generación limitada de nuevo empleo en las empresas privatizadas, en su mayoría empleos de bajos salarios.

- **En el ámbito macroeconómico, el nivel real de crecimiento del producto interno bruto en los países estudiados no reveló ninguna tendencia hacia la aceleración como resultado de la privatización.** Aunque la experiencia de países individuales varió dependiendo de las circunstancias políticas o económicas, la privatización en sí misma no mostró ninguna señal de producir un incremento general en la eficiencia macroeconómica.
- **Empresas extranjeras incrementaron su tenencia de propiedad a raíz de la privatización.** Mientras esto puede traer ventajas, tales como una tecnología avanzada y nuevos conocimientos y productos, el dominio del capital extranjero tiende a obstruir el desarrollo de industrias locales y eliminar a las existentes. Además, dada la volatilidad de las empresas extranjeras, al buscar mayores ganancias con menores costos laborales, estas han decidido en algunos casos trasladarse repentinamente y despedir a empleados, causando serios problemas locales. En el ámbito macroeconómico, la repatriación de las ganancias o la retirada del capital ha causado problemas de cuenta corriente y, en el peor de los casos, desestabilización de la moneda nacional.

Los efectos de los programas de privatización en la distribución de la riqueza son una preocupación central que se ha levantado en los estudios de país. La privatización no ha mejorado el bienestar socio-económico de la población mayoritaria de estas sociedades, ya que los beneficios principales han fluído más bien a un pequeño grupo de los ya privilegiados. En la privatización de las empresas industriales y las de servicios, los siguientes problemas se observaron en el ámbito nacional:

- **El desempleo y la inseguridad laboral se han incrementado.** Los despidos acompañaron globalmente a la privatización, y la generación de nuevo empleo no siempre compensó el número de empleos perdidos. La privatización ha fomentado descontento entre los trabajadores que no perdieron sus empleos, ya que la cantidad de su trabajo ha incrementado, el empleo se ha vuelto menos seguro, y el poder de organizarse y negociar contratos colectivos con la patronal se ha debilitado.
- **La privatización ha profundizado la inequidad.** La distribución de ingresos ha empeorado, debido a que grandes cantidades de trabajadores con bajo nivel de calificación y de pocos ingresos han sido los primeros en ser despedidos. Esto ha sido particularmente perjudicial a grupos minoritarios y a mujeres, los cuales tienden a carecer de habilidades especializadas. Los programas de capacitación y otros similares, donde existieron eran o inefectivos o insuficientes para resolver los problemas de los nuevos desempleados. Los nuevos empleos generados por las empresas privatizadas tienden a ser mejor pagados, pero requieren niveles más altos de calificación.
- **Los procesos de privatización han carecido de transparencia.** Los gobiernos frecuentemente han llevado una mala administración de los programas de privatización y no han involucrado a trabajadores o grupos de ciudadanos en esos procesos; además, los mecanismos regulatorios han sido inefectivos en asegurar una supervisión adecuada. En los países SAPRI, los contribuyentes han sido despojados de sus activos públicos, y los gobiernos no han visto ingresar el nivel de fondos anticipado con la venta de empresas porque muchas estaban minusvaloradas cuando se vendieron. Además, la esperada creación de una fuerte clase media propietaria con la privatización no ha ocurrido. Por lo general, la riqueza se ha concentrado aún más.

Las empresas públicas muchas veces llenan intereses sociales y nacionales, así que una decisión sobre la privatización no se debe basar en indicadores limitados como son la eficiencia y la ganancia. Una mezcla de diferentes formas de tenencia de la propiedad, basadas en las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales únicas de cada país, puede cumplir mejor con las necesidades de desarrollo de ese país. Esta mezcla de tenencia privada, estatal y cooperativa debe ser determinada por cada país. Los préstamos y la ayuda extranjeros no deben estar atados a precondiciones que definan la estructura de tenencia. Además, los servicios esenciales deben permanecer bajo el control estatal o de gobiernos locales para asegurar la provisión de servicios a precios asequibles y de calidad a todos los sectores de la población. Aunque los beneficios de la inversión y tenencia de propiedad extranjera son reconocidos, se deben tomar medidas para que las compañías transnacionales no desplacen a las empresas locales mediante los procesos de privatización. Hay que priorizar el apoyo al desarrollo de industrias domésticas para satisfacer las necesidades locales. Finalmente, hay que desarrollar y apoyar los mecanismos de participación ciudadana para facilitar un flujo transparente de información, lo cual a su vez disminuirá la corrupción y permitirá una mayor influencia de los ciudadanos sobre los procesos de toma de decisiones.

## Capítulo 6: El Impacto de las Políticas de Ajuste en el Sector Agropecuario sobre los Pequeños Productores y la Seguridad Alimentaria

Las políticas de reforma al sector agropecuario han sido implementadas como parte del proceso de ajuste estructural en países donde la agricultura juega un papel importante, sobre todo en términos de la exportación. Las políticas seguidas han variado de país a país, dependiendo de las razones principales que, se consideraban, estaban inhibiendo niveles más altos de producción y mejores ingresos en el sector. Estas políticas generalmente han incluido: supresión de subsidios a insumos y crédito; liberalización de los precios de producción; privatización de entidades estatales involucradas en mercadeo y distribución de insumos y productos agrícolas; liberalización de comercio en insumos y productos agrícolas; y devaluación de la moneda. Las redes de la sociedad civil en SAPRIN escogieron examinar los efectos económicos y sociales de la reforma como parte de SAPRI en Bangladesh, Uganda y Zimbabwe, así como en México y Filipinas.

No se identificaron claras tendencias en los estudios con respecto al impacto de estas políticas en la producción agropecuaria. Esta incrementó en algunos países y decreció en otros, y dentro de cada país se constató lo mismo en la producción de varios cultivos. Al mismo tiempo, sin embargo, los estudios revelaron que las reformas tuvieron impactos diferenciados dependiendo del estado socio-económico, incrementando la inequidad rural. El ingreso real de la mayoría de los agricultores, sobre todo de los pequeños, o no mejoró o se deterioró, generalmente, como resultado del incremento de precios de los suministros agrícolas. Solamente los productores con acceso previo a recursos y economías de escala pudieron beneficiarse. La seguridad alimentaria – o sea el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva por parte de todas las personas, todo el tiempo – empeoró.

En **Uganda**, el acceso diferenciado a los recursos productivos, los caminos y los mercados por parte de varios grupos de agricultores condicionó su reacción a los incentivos en los precios de productos para la exportación establecidos con la liberalización. Por ejemplo, los mejores precios para los productores de café beneficiaron sólo a aquellos agricultores con tierra y otros recursos para expandir su producción del grano. Los agricultores pequeños con tierra limitada no pudieron aprovechar de tales oportunidades, y les fue peor, ya que tuvieron que enfrentar los mismos incrementos que los grandes agricultores en el costo de los insumos. Las diferencias en el desarrollo regional dentro del país fue otro factor importante que causó impactos diferenciados y tuvo la tendencia de exacerbar las inequidades existentes.

Adicionalmente, nuevos patrones de producción causaron mayor degradación ambiental.

Adicionalmente, nuevos patrones de producción causaron mayor degradación ambiental.

Brevemente, se puede concluir lo siguiente:

- **La reforma al sector agropecuario no ha mejorado el ingreso de los agricultores en conjunto.** Esto se ha debido, principalmente, a los incrementos en los costos relacionados con la producción agrícola (por ejemplo: semillas, abono, riego y maquinaria), ya que los costos de producción han tendido a mantenerse más altos que los ingresos de la venta, aún en los casos donde los precios de los productos agrícolas incrementaron. Los pequeños agricultores fueron particularmente afectados, ya que, como resultado de las reformas, los subsidios a la producción fueron eliminados, se bajaron los gastos públicos en los servicios de extensión, y la obtención de crédito se volvió más cara, todo. Además, la liberalización incrementó la dependencia de estos productores a los intermediarios, quienes mercadean tanto insumos como productos agrícolas. Esto incrementó los costos y bajó el ingreso de estos agricultores, cuyas opciones de mercadeo están limitadas como consecuencia de la inadecuada información y falta de recursos.
- **La seguridad alimentaria ha decrecido en la mayoría de los países.** El impacto de las políticas de reforma en la oferta y accesibilidad de alimentos ha variado dependiendo de las condiciones socio-económicas, detectándose un impacto mayor en los pobres de áreas rurales. Las reformas fueron llevadas a cabo bajo el supuesto que la oferta local no sea importante, ya que el acceso a los alimentos ocurre por medio del mercado. Sin embargo, la reducción en la oferta de alimentos a nivel local no ha estado acompañada por un mayor acceso al mercado por parte de los pobres en áreas rurales, quienes no tienen los medios para comprar sus alimentos, lo que ha provocado que muchos habitantes rurales hayan sufrido de un nivel inadecuado de consumo de alimentos y una mayor desnutrición. En algunos países, una causa importante de inseguridad alimentaria ha sido la baja productividad, la cual ha estado ligada a políticas de reforma que han reducido el apoyo estatal para servicios de extensión y costos de producción. Los insumos agrícolas, tales como las semillas híbridas y el abono, son demasiado caros para los pequeños agricultores, y esta situación lleva a prácticas agrícolas insostenibles que reducen la

fertilidad del suelo. Esta situación, en la mayoría de los países, se ha exacerbado por la creciente concentración de la tierra, el incremento de la población desposeída de tierras, y por la falta de redistribución de la tierra. El área sembrada para la producción de alimentos ha decrecido en algunas comunidades, aunque en muchos de esos lugares hay más y más personas que dependen de la agricultura debido al aumento poblacional y a la pérdida de empleo en otros sectores.

- **Las reformas han exacerbado las inequidades y han creado más problemas ambientales.**

La promoción de la exportación, la liberalización de la importación y la retirada del apoyo gubernamental al sector agrícola, han servido para reforzar el acceso diferenciado a los recursos para la producción. Cuando la exportación se ha expandido y los ingresos se han incrementado, a pesar de ser sujetos a fluctuaciones de los precios mundiales, muchos de los beneficios económicos se han acumulado solamente en los grandes productores, ya que los pequeños productores carecían de iguales oportunidades para competir dentro de un mercado liberalizado. Algunas restricciones, como la falta de

En Zimbabwe, los agricultores pequeños y comunales que producen para el mercado interno han sufrido infortunios como resultado de la eliminación del subsidio a los insumos agrícolas, una reducción de los gastos públicos en los servicios de extensión y el alto costo del crédito, el cual ha incrementado el costo de la producción y también ha reducido el rendimiento de la mayoría de las actividades agrícolas. Además, la retirada del estado del mercadeo de insumos y productos agrícolas forzó a muchos pequeños productores a depender de los intermediarios. Esto puso a estos agricultores en desventaja para determinar el precio de sus productos, ya que carecían de la información y los recursos para buscar otras opciones de mercadeo. Como resultado, muchos pequeños agricultores han vendido su producción a precios por debajo del precio de mercado.

infraestructura rural, sobre todo en áreas remotas donde los pobres están concentrados, no se tomaron en serio durante el proceso de reforma. Además, la concentración de la tierra para la producción destinada a la exportación a gran escala ha reemplazado el cultivo de alimentos para el consumo local y tiende a llevar a los pequeños agricultores a la sobreexplotación de la tierra de calidad marginal. Estos nuevos patrones de producción agrícola han contaminado la tierra y el agua con químicos, agotado los mantos acuíferos con el uso irracional del riego, y llevado a una pérdida de la biodiversidad, a la erosión del suelo y a un agotamiento de los recursos naturales vitales.

- **El diseño de las reformas no tomó en cuenta el enfoque de género, y las políticas han tenido impactos diferenciados importantes entre hombres y mujeres.** La existente división de trabajo basada en el género, el acceso y control de los recursos (por ejemplo: tierra y crédito) por mujeres, y la posición de las mujeres en diferentes culturas fueron factores importantes, determinando que las mujeres han sido más afectadas que los hombres como resultado de las políticas de reforma al sector agropecuario. En Uganda y Zimbabwe, por ejemplo, las mujeres tienen un papel principal en la agricultura entre los pequeños tenedores, sobre todo en el cultivo de alimentos, mientras que tienden a sufrir discriminación en el acceso al crédito y a la propiedad de la tierra. Los problemas enfrentados por los pequeños tenedores, como resultado de las reformas y la intensificación de la producción para la exportación en estos países, han significado mayor carga para las mujeres, quienes tienden a llevar la responsabilidad de garantizar los alimentos para el hogar por encima de sus responsabilidades domésticas y la crianza de los niños, mientras que los hombres tienden a buscar empleo asalariado o la siembra de cultivos comerciables para suplir el ingreso del hogar.

En vista de estos hallazgos, se pueden hacer algunas recomendaciones iniciales. En los países en los cuales el sector agropecuario es importante, debe reorientarse el enfoque de la política a fin de priorizar la producción en función del mercado interno y de la seguridad alimentaria. Aún cuando las exportaciones agropecuarias son un elemento importante de la estrategia de desarrollo en la mayoría de estos países, las decisiones sobre políticas e inversiones deben tomar en cuenta la capacidad diferenciada de ciertos grupos – sobre todo las mujeres y los pequeños productores – para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrezca el mercado y mejorar su acceso a la tierra y a otros recursos esenciales. Además, la política comercial en el sector debe ser matizada, dejando que los países mantengan cierto grado de independencia en alimentos mediante el fomento a la producción de los campesinos marginados para que los pobres rurales puedan obtener los alimentos necesarios. La implementación de medidas efectivas para apoyar a los pequeños productores y lograr la seguridad alimentaria debe hacerse antes, y de allí integrarse con, la apertura del sector y el fomento de las exportaciones.

Como parte de una política de desarrollo rural de este índole, el estado debe proporcionar el apoyo necesario para asegurar que estos productores tengan acceso a insumos agrícolas y servicios de extensión a precios asequibles, se mejoren los caminos rurales, se invierta en el desarrollo y regulación de los sistemas de riego, y se impulsen reformas a la tenencia de la tierra. Además, se requieren instituciones formales, apoyados por el estado, para asegurar, por un lado, el acceso igual de todos los productores a la información y los mercados y, por otro, una vigilancia en el tema ambiental que sirva para resolver los impactos negativos al medioambiente.

En términos generales, se debe diseñar la política agropecuaria para reducir las inequidades existentes mediante el fomento de la capacidad de los productores a pequeña y mediana escala y la ayuda a los campesinos marginados para que puedan construir una vida digna y sustentable en el sector rural. Para ese fin, las reformas deben emerger de un proceso participativo con todos los ciudadanos afectados, y los factores socioeconómicos y ambientales, incluyendo un enfoque de género, deben ser integrados en el diseño de la política.

## Capítulo 7: El Impacto Socio-Económico y Ambiental de la Reforma al Sector Minero

Con el énfasis en el sector privado y en la orientación de la producción para la exportación como los motores del crecimiento económico en el paradigma del ajuste estructural, el Banco Mundial incrementó significativamente sus inversiones, sus préstamos y garantías al sector de extracción de recursos naturales. También ha apoyado políticas diseñadas para liberalizar y desregular el sector minero, privatizar los intereses estatales mineros, atraer la inversión privada y crear un entorno más favorable para los inversionistas extranjeros. SAPRIN ha estudiado los impactos económicos, sociales y ambientales de estas políticas en dos países: Ghana, en conjunto con el Banco Mundial, y Filipinas. Ghana tiene grandes depósitos de oro, diamantes, bauxita, y manganeso, mientras que en las Filipinas se encuentran: el oro, el cobre y el níquel.

El mayor hallazgo de esta investigación y de las consultas nacionales ha sido que las reformas de política, aunque contribuyen a un gran incremento en las inversiones mineras, la producción y las divisas, no han beneficiado la economía nacional ni a las comunidades cercanas a las minas. En cambio, los beneficiados han sido las compañías mineras, en su mayoría extranjeras, las cuales han sacado provecho de las políticas atractivas de inversión y regulaciones ambientales débiles. El impacto en el ámbito nacional ha sido una contribución mínima al ingreso nacional y al ingreso neto de divisas, mientras que en el ámbito local las consecuencias han sido la agudización de los problemas de salud y de la crisis ambiental, los estallidos sociales, y la privación económica.

Lo siguiente es un resumen de las conclusiones:

- **La liberalización, desregulación y privatización del sector minero han permitido que las corporaciones transnacionales extraigan recursos y ganancias de países, aunque no han generado crecimiento económico sostenible del cual las economías nacionales o locales recibirían un beneficio neto.** Estas reformas y los cambios legislativos mediante los cuales se han puesto en vigencia han posibilitado, generosamente, a los inversionistas una reducción en los impuestos e incentivos, mientras que les han permitido retener la mayoría de sus ingresos de exportación en cuentas extranjeras. El crecimiento del sector minero ha contribuido muy poco a las economías nacionales, ya que la contribución del sector a los ingresos gubernamentales ha sido mínima, debido a que las compañías no tienen que pagar un impuesto sobre la renta. Además, la privatización, desregulación y liberalización del sector minero no han generado nuevo empleo porque las operaciones de minería de superficie requieren niveles de empleo relativamente bajos. Al mismo tiempo, la privatización de minas estatales y la persistente baja de precios globales para esos minerales han resultado en cortes presupuestarios que han significado despidos masivos. Además, el sector minero ha usurpado grandes parcelas de tierra de los agricultores, pero no ha proporcionado suficientes empleos para contrarrestar el subsiguiente desempleo en la agricultura.
- **Las reformas han permitido al sector minero de gran escala expandirse sin controles ambientales efectivos y, por lo tanto, contaminar el medioambiente en el ámbito local y regional y degradar las zonas sensibles y biológicamente ricas.** Los mecanismos para llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental existen en Ghana y las Filipinas, pero las medidas de ajuste han dejado a los gobiernos de esos países con poca capacidad de hacer cumplir este requerimiento de manera efectiva o de asegurar conformidad con estándares de calidad ambiental. Como resultado de esto, las minas frecuentemente han disminuido los mantos acuíferos, cambiado los cursos de ríos y causado contaminación del agua por el uso de químicos y por el desecho de metales pesados. La eliminación extendida de árboles y vegetación también ha creado erosión de los suelos y su pérdida de la fertilidad, lo cual ha dejado a la tierra en estado inadecuado para propósitos agrícolas. Además, las operaciones mineras también han destruido los sistemas tradicionales y ecológicos de rotación de cultivos con la reducción de períodos de barbecho, como resultado de la reducción de la tierra disponible para el cultivo.

En **Tarkwa, Ghana** el medioambiente está sufriendo una rápida degradación debido principalmente a la alta concentración de actividades mineras. Las tierras agrícolas son degradadas y el sistema tradicional de barbecho de monte, el cual reciclaba adecuadamente cantidades sustanciales de nutrientes y hacía que el próximo ciclo fuera productivo, ya no puede ser practicado debido a la insuficiencia de la tierra. Las actividades mineras de gran escala también han reducido la vegetación del área a niveles que son destructivos para la diversidad biológica.

Por otra parte, las actividades mineras y afines han contribuido a la contaminación del aire por la liberación de partículas y emisiones de humo negro.

- **Las reformas han permitido la expansión del sector minero de gran escala, provocando efectos adversos en la salud de las poblaciones locales.** Las enfermedades llevadas por el vector, tales como la malaria, las enfermedades del tracto respiratorio, como la tuberculosis, así como enfermedades de la piel y de la vista, han sido documentadas durante varios años como problemas comunes relacionados al sector minero en Ghana. Se han observado también el envenenamiento por mercurio y cianuro. El ruido intenso e incesante y la vibración de la maquinaria minera, así como las ráfagas de viento, han dañado el oído y han causado tensión nerviosa e incomodidad. Además, falta protección para los trabajadores en áreas mineras para evitar los frecuentes accidentes y lesiones.
- **La expansión sin regulaciones del sector minero de gran escala ha tenido impactos sociales negativos.** Este tipo de operaciones mineras ha forzado a muchos residentes a migrar en busca de nuevas tierras de cultivo o a ser reasentados por las compañías mineras, en ambos casos, debilitando a la familia como una unidad social. El creciente desplazamiento de comunidades ha llevado a los jóvenes a migrar del campo a los pueblos, donde la frustración ante el desempleo frecuentemente ha generado problemas como el abuso de drogas y la prostitución. Los hombres, jefes del hogar, que optan por la compensación en efectivo en lugar del reasentamiento, a veces abandonan a sus familias, profundizando así la apremiante situación de las mujeres rurales y de los niños. Otro problema ha sido el encarecimiento del costo de vida en las comunidades cercanas a las minas, lo cual se agrava por la pérdida de fuentes tradicionales de empleo. Las duras condiciones económicas han empujado a los niños en edad escolar a empleos de baja categoría, lo que ha llevado a que el trabajo infantil y los niveles de abandono de estudios sean notablemente altos en las comunidades mineras.

En la isla **Filipina de Manicani**, las actividades mineras han disminuido la fertilidad de la tierra agrícola y han incrementado la vulnerabilidad de la isla a derrames de lodo e inundaciones. La contaminación del agua impide que los residentes usen los ríos y riachuelos para recreación, pesca, o agua potable, mientras que la deforestación ha dificultado la recolección de leña. La destrucción de plantas usadas para tejer manteles ha eliminado una fuente de ingreso suplemental para muchas familias. Durante las actividades mineras de foso abierto, muchos niños sufren de enfermedades respiratorias.
- **El marco de políticas de ajuste estructural ha permitido la expansión sin control del sector minero de gran escala, amenazando los derechos tradicionales de acceso a la propiedad de la tierra por parte de las comunidades indígenas y debilitando el control comunitario sobre la tierra y los recursos.** Las poblaciones locales, marginados de los procesos de toma de decisión que determinan la ubicación y operación de las minas, han sido desalojadas de sus comunidades y tierras tradicionales. Estas poblaciones, en su mayoría, han carecido de acceso a información sobre los impactos ambientales y sociales, dada la falta de divulgación efectiva en áreas rurales, la compilación de informes de evaluación de impacto en lenguaje técnico, y la confidencialidad de los informes de auditoría que miden la conformidad de una compañía con las normas establecidas. Las compañías mineras, frecuentemente, han prometido servicios sociales a cambio del consentimiento comunitario para ubicarse en áreas determinadas, creando conflictos entre grupos a favor y en contra de las actividades mineras, y han tendido a dispensar favores a sus partidarios mientras que dejan sin cumplir sus promesas a la comunidad.

En vista de los hallazgos de estos estudios, se recomienda que el Banco Mundial desista de hacer préstamos para actividades mineras de gran escala y deje de apoyar la liberalización, desregulación y privatización del sector minero hasta hacer una revisión completa y un análisis costo-beneficio de estas políticas, de las operaciones del sector minero y del papel del Grupo del Banco Mundial. Se debe tomar en cuenta en tal evaluación el efecto neto de estas políticas en las economías nacionales y locales, incluyendo el daño ambiental y de salud, así como las crisis sociales que surgen a raíz de las actividades mineras. También se debe considerar el diseño de estrategias alternativas de desarrollo.

Además, las instituciones y mecanismos de regulación que sirven para limitar o reducir los impactos negativos del sector minero de gran escala, y que fueron debilitados bajo el ajuste, deben ser fortificados. Los marcos legales y políticos, por ejemplo, deben ser revisados para que las compañías mineras tengan mayor responsabilidad con respecto a los temas ambientales y sociales. La legislación ambiental debe ser fortalecida y se deben aplicar penas apropiadas para violaciones. Las evaluaciones de impacto ambiental deben ser plenamente implementadas y sus resultados hechos públicos. Se deben establecer pautas claras y justas para obtener el consentimiento de las comunidades afectadas antes de llevar a cabo actividades mineras, y las comunidades deben tener posibilidad de recomendar el rechazo o la terminación de acuerdos mineros en los cuales se han determinado impactos negativos. Finalmente, las “mejores prácticas” reconocidas internacionalmente deben ser aplicadas en la industria minera en los países en vías de desarrollo, incluyendo la eliminación de prácticas mineras de pozo abierto en áreas pobladas.

## Capítulo 8: Los Efectos de las Políticas del Gasto Público en la Educación y la Salud Bajo el Ajuste Estructural

Las reformas fiscales han sido una parte central de los paquetes de ajuste estructural, involucrando controles al gasto público y, más frecuentemente, cortes en el gasto para los servicios sociales, como una forma de disminuir los déficits presupuestarios y de controlar la inflación. Sin embargo, las reformas han ido más allá de los cortes en el gasto social y han buscado la transformación del sector social, de uno en el cual el estado juega un papel redistributivo importante, a uno que debe sujetarse a las fuerzas del libre mercado. La consecuente disminución de la capacidad del estado para asignar recursos al sector social, así como el deterioro general en el acceso a servicios de calidad a precio asequible por grupos importantes de la población, ha llevado a un empeoramiento en los niveles de pobreza y de inequidad.

La educación y atención a la salud son servicios esenciales que se han visto afectados por las reformas al sector público y fueron áreas de preocupación particular en varios de los países estudiados. Las investigaciones en Ghana, Zimbabwe, México y Hungría se enfocaron principalmente en el impacto de las reformas en el acceso y la calidad de estos servicios, mientras que las evaluaciones de Uganda y Filipinas miraron el impacto en los gastos para la educación y salud. El estudio en Ecuador se enfocó en los subsidios sociales, tocando el tema más amplio del papel del estado en el sector social y los impactos de una política de subsidios universales versus una de subsidios focalizados.

Por lo general, las investigaciones concordaron en sus conclusiones de que las reformas han debilitado el papel del estado en el sector social mediante la limitación de sus funciones, así como la reducción de los gastos para educación y salud o, por lo menos, la imposibilidad de mejorar su distribución y efectividad. Como resultado, las fuerzas de mercado, para las cuales el único criterio de éxito es la maximización de las ganancias, son las determinantes del acceso que buena parte de la población tiene a servicios esenciales, tales como la educación y salud. SAPRIN encontró que, en el contexto de bajos salarios y altos niveles de desempleo, la imposición de cobros al usuario y el costo creciente de los servicios han incrementado las privaciones de los pobres. La estrategia de focalizar los subsidios para beneficiar solamente a los que viven en extrema pobreza no ha logrado resolver los problemas generales de los pobres ni ha detenido el crecimiento de la pobreza y la inequidad. Las conclusiones específicas siguen a continuación:

- **Los programas de ajuste estructural han conducido, en el peor de los casos, a un deterioro agudo en el gasto público para la salud y la educación y, en el mejor de los casos, a un mejoramiento inadecuado en los niveles del gasto.** En Hungría y Zimbabwe, donde el estado había estado extensivamente involucrado en la provisión universal de servicios sociales, el gasto público para educación y salud ha caído precipitosamente como resultado de los controles al presupuesto bajo el ajuste, lo cual causó un deterioro en el acceso y en la calidad de estos servicios. El valor real de los gastos cayó en un tercio para educación y en un 20% para salud en Hungría en los años 90. En Ghana, los gastos para salud y educación se estancaron en términos reales después de las reformas, mientras que la estructura demográfica y el crecimiento rápido de la población indican que se requieren niveles más altos del gasto social para mantener el mismo nivel de servicios, aun sin considerar una mayor inversión para su mejoría. En Uganda, el único país estudiado en el cual se observó un incremento en el gasto para la educación y salud, en gran medida por la reducción de la deuda bajo la iniciativa HIPC (Países Pobres y Altamente Endeudados), el estudio mostró que no ha habido mejoras en la asignación de los recursos dentro de cada sector para asegurar la calidad del servicio, mientras que los precios relativos para salud y educación se han incrementado.
- **El pago de la deuda externa ha tomado prioridad y está por encima de los gastos para la provisión de servicios sociales.** Una porción grande y, en algunos casos, creciente de los presupuestos nacionales ha sido dedicada a pagar la deuda a costa de los programas sociales. Donde los gastos sociales han sido preservados o incluso incrementados, como en el caso de Uganda, esto ha sido principalmente financiado por la reducción de la deuda y la ayuda externa. El valor de la educación y salud como bienes sociales, que trascienden los beneficios provistos al individuo y sirven a los intereses de la sociedad y

generaciones futuras, ha sido desconocido a fin de satisfacer a los acreedores. Mas bien, las reformas han redefinido el papel del estado en el sector social para que su responsabilidad sea, nada más, el facilitar el funcionamiento del mercado y proporcionar una ayuda mínima de sobrevivencia a los marginados a quienes el mercado no alcanza.

- **La imposición de esquemas como el de costos compartidos y el de generación de rentas ha puesto limitaciones adicionales al acceso de los pobres a servicios de calidad.** Como resultado del incremento en las cuotas, los niveles de abandono escolar han crecido en la mayoría de los países, sobre todo entre las niñas, exacerbando una brecha de género preocupante que se incrementa conforme avanzan los niveles de educación. Se ha mostrado que el cobro por servicios de salud limita el acceso de los pobres a una atención oportuna, sobre todo en las áreas rurales. (Ver cuadro.)

- **La calidad de la educación ha empeorado como resultado de las limitaciones al presupuesto.** Los estudios encontraron que, por lo general, la calidad de la educación provista, sobre todo en las áreas rurales y regiones más pobres, ha sido muy inadecuada. En muchos lugares, la infraestructura escolar se ha deteriorado o no existe del todo debido a una inversión insuficiente, mientras que en todas partes hay escasez de suministros educacionales, tales como textos escolares y materiales didácticos. Aunque los gastos recurrentes en salarios tienden a formar gran parte de los presupuestos educacionales, los salarios reales para los profesores cayeron mientras que la proporción estudiante-maestro ha incrementado. La capacitación de maestros, importante para mejorar la calidad educacional así como para la retención de maestros con experiencia, ha sido inadecuada e insuficientemente financiada.

En las Filipinas, por ejemplo, ha habido un incremento dramático en el número de maestros buscando empleo en el extranjero como trabajadores domésticos donde los salarios son más altos. En Uganda, donde se estableció un programa universal de educación primaria, la cobertura ha mejorado en el nivel primario pero la calidad ha empeorado, ya que el incremento de maestros y materiales no ha seguido el mismo ritmo que el crecimiento en la matrícula.

- **La calidad de los servicios disponibles de atención a la salud no ha mejorado, aun ha empeorado en algunas regiones, y persisten grandes disparidades entre las áreas rurales y las urbanas.** En Zimbabwe, la disminución del gasto público para salud y la introducción de cobros al usuario ha resultado en el deterioro de las unidades de salud, la falta de medicamentos esenciales e insuficiente personal médico, sobre todo en las áreas rurales y a nivel local, en el distrito. En Ghana, más de un tercio de la población no tiene acceso al sistema público de salud, y se observaron grandes disparidades entre las áreas rurales y las urbanas. Condiciones similares se encontraron en las Filipinas, donde las unidades de salud primaria en áreas rurales han sufrido de insuficiencia en medicamentos, provisiones y personal médico competente. Allí el costo creciente de servicios de salud y medicina a pacientes fue un factor fundamental en las decisiones de los pobres para automedicarse y para atrasar la búsqueda de

En **Uganda**, se ha demostrado que el cobro al usuario está sesgado en cuanto al género y afecta sobre todo a los pobres. En educación, la preferencia se le ha dado a los niños varones cuando la familia no podía pagar los costos para todos los niños, y el acceso a niveles más altos de educación continúa siendo más limitado para las niñas y para los pobres en general. Los cobros por servicios de salud han forzado a muchas mujeres a renunciar de una atención médica.

En **Zimbabwe**, la introducción de cobros al usuario y un incremento en los precios ha reducido la utilización de los servicios. Por ejemplo, se halló que las mujeres buscando cuidado maternal han sido rechazadas por las unidades de salud si no podían pagar los costos requeridos.

En **Ghana**, desde 1985 el sistema de cobros fijos por consulta, examen, y procedimientos de laboratorio y de diagnóstico, así como los cobros para la medicina a costo completo, ha impedido a muchos buscar atención de salud. La evaluación SAPRI reveló que el programa de exención para los pobres, el cual representa el cinco por ciento del presupuesto de salud, no ha sido muy efectivo en proporcionar una atención gratis a los que la necesitan. Muchos beneficiarios potenciales no conocían el programa, por lo que pagaron por su atención; sólo un pequeño número se ha beneficiado de las exenciones.

En las **Filipinas**, las instituciones de salud pública han sido forzadas a tomar medidas para generar ingresos, como si fueran corporaciones en búsqueda de ganancias. Por ejemplo, los pacientes indigentes tienen que pagar un depósito antes de que se administre el tratamiento, y todos los pacientes deben comprar cualquier suministro médico necesario para sus tratamientos.

atención profesional, muchas veces exacerbando los problemas de salud e incrementando los costos del tratamiento. En Uganda, donde se ha incrementado el gasto público en número de unidades de salud, la insuficiencia de medicina, personal y fondos recurrentes para mantenimiento ha impedido un mejoramiento en los servicios. También se halló que los servicios de salud maternal son limitados para la mayoría de las mujeres en áreas rurales.

- **La eliminación de los subsidios universales para bienes y servicios esenciales ha afectado negativamente la calidad de vida de los más pobres.** El estudio en el Ecuador mostró que la eliminación o reducción de los subsidios a servicios esenciales, tales como electricidad, afecta más a la población con el nivel de ingreso más bajo. Cuando se ha combinado esta política con una reducción en los gastos del gobierno para salud y educación, ha habido un incremento severo en el número de pobres, así como en la agudización de la pobreza. Se ha visto que estos impactos son más pronunciados en áreas rurales y familias donde la mujer es jefe del hogar. La subsiguiente focalización de los subsidios mediante transferencias directas ha sido inefectiva en llegar hasta los que más necesitan ayuda, aunque para los que han podido acceder a ello, las transferencias sí han ayudado a mantener niveles nutritivos básicos. El estudio ecuatoriano concluyó que la política de focalización no es viable cuando la mayoría de la población es pobre y se está empobreciendo más, y no compensa por el fracaso de las políticas macroeconómicas en reactivar la producción nacional, generar empleo e incrementar los ingresos.

En conclusión, el estado tiene un papel redistributivo importante, el cual ejerce mediante la formulación presupuestaria y la política pública, en la provisión del acceso universal a servicios de calidad a precio asequible. Para este fin, los cobros al usuario y los planes de recuperación de costos para la atención de salud primaria y preventiva y para la educación básica deben ser eliminados. Además, la focalización de los subsidios estatales a los pobres mientras se permite que la entrega de servicios sea gobernada por el mercado, el cual no reconoce el valor social, no es un instrumento efectivo de política para reducir la pobreza y solo ha perpetuado la inequidad.

Se requieren incrementos en términos reales a los presupuestos para la salud y la educación. Se debe poner énfasis en mejorar la asignación de recursos para asegurar su uso eficiente, así como en mejorar la calidad de los servicios y la entrega equitativa de ellos. La expansión de la cobertura de servicios no debe llevar a una baja en la calidad del servicio. En conjunto, se requiere un mayor gasto dedicado a provisiones y mantenimiento, así como al mejoramiento de la infraestructura y la capacitación de personal, que mejorará la calidad de los servicios de salud y educación. Un énfasis en la atención primaria y preventiva de salud y en la educación básica es clave, pero esto no debe ocurrir a costa de las unidades de salud curativas o la educación secundaria o terciaria, las cuales también son de importancia principal para el desarrollo humano y económico.

Finalmente, el gasto social debe ser protegido de cortes durante períodos de crisis fiscal y no debe ser sacrificado al pago de la deuda o para mantener gastos militares. Para este fin, el proceso de formulación del presupuesto debe ser democratizado para permitir una participación sustantiva de la sociedad civil.

## Capítulo 9: El Ajuste Estructural, la Pobreza y la Desigualdad

Las políticas de ajuste estructural, diseñadas para incrementar la competitividad y estimular la inversión mediante la reestructuración y apertura expeditada de las economías nacionales, también tenían el propósito pretendido de reducir la pobreza mediante el fomento del crecimiento y desarrollo. Sin embargo, la mayor eficiencia y competitividad que se hubieran alcanzado mediante medidas como la apertura comercial, liberalización del sector financiero, privatización, y las reformas al mercado laboral, al sector agropecuario, al sector minero y al gasto público, en su mayoría, no se han materializado. En los países examinados por SAPRIN, las reformas simplemente han incrementado los márgenes de ganancias de las instituciones acreedoras. La privatización de los servicios públicos no ha logrado incrementar la competencia y por lo general ha resultado en un incremento en las tarifas. Las reformas que bajaban los salarios o los mantenían sin aumento, no han generado el incremento en empleos que se proyectaba.

Separadamente y en conjunto, estas medidas de ajuste han tenido altos costos sociales. Las reformas sectoriales en áreas tales como agricultura y minería, así como la “flexibilización” del mercado laboral, han debilitado las condiciones de trabajo y de empleo y han causado otras desarticulaciones sociales que han llevado a la migración extensiva. Las reformas al sector financiero y la supresión precipitada de las barreras a la importación han socavado a los productores pequeños y medianos y han roto el corazón de las economías y del tejido social. La privatización y las reformas al sector agropecuario y a otros sectores han concentrado los recursos productivos y la riqueza, mientras que el aumento en el costo de los servicios de salud, educación y otros esenciales, han contribuido a un decaimiento agudo en el bienestar de los ya marginados. Las ganancias y la concentración de los ingresos han incrementado profundamente, mientras que los salarios y el empleo entre los grupos con el nivel de ingreso más bajo han caído significativamente.

El impacto de estas reformas que ha tenido una consecuencia social quizá de más largo alcance es la destrucción de la capacidad productiva nacional. La desregulación financiera ha desviado el capital a actividades especulativas, de consumo y otras actividades no productivas. Muchas de las inversiones productivas que se han hecho han sido en el sector de exportación, incluyendo las zonas francas o enclaves de maquila, sin encadenamientos importantes a la economía local e interna. El resultado ha sido la desindustrialización, la desarticulación de las economías nacionales, y la inseguridad alimentaria. La combinación de un influxo de bienes baratos debido a la liberalización comercial prematura, la falta de acceso al crédito a precio asequible, una disminución de los ingresos y del poder adquisitivo debido al ajuste en el mercado laboral y otras medidas, y la eliminación del apoyo estatal ha llevado a la quiebra de números masivos de haciendas y empresas que empleaban a gran parte de la población. La población menos capacitada y de más bajo ingreso ha sufrido más en este aspecto, y muchos han migrado al extranjero o se han desplazado al sector informal, a la criminalidad o a otros modos de sobrevivencia.

Los trabajadores pobres que han conservado sus trabajos también han sufrido. Los contratos de trabajo temporal y otras medidas de flexibilización que reducen los derechos, las prestaciones, la seguridad y poder de negociación de los trabajadores, han deprimido los salarios y han expandido tanto las horas como la carga de trabajo, poniendo así presión adicional en las familias. Otros miembros de la familia muchas veces tienen que entrar a trabajar en un esfuerzo para incrementar el ingreso familiar, intensificando en muchos países el grave problema del trabajo infantil. Los agricultores pequeños y los trabajadores agrícolas están sufriendo de una insuficiencia de los recursos productivos necesarios para aprovechar las oportunidades de exportación, así como del impacto sentido por las importaciones que actualmente están inundando el mercado. En algunos países ellos han sido más dañados por la desregulación del sector minero y por otras actividades de la industria extractiva. Mucha de la tierra cultivable se ha perdido directamente o ha sufrido destrucción ambiental causada por los contaminantes. Junto a esta pérdida de tierra, el sustento de mucha gente ha sido destruido, las enfermedades se han proliferado y el costo de la vida (especialmente los alimentos, el agua y la atención de salud) ha subido notablemente. Pero aún en las áreas donde no hay industria minera, la creciente dependencia de la importación de alimentos muchas veces ha reducido los niveles de nutrición, salud y seguridad alimentaria de los hogares pobres.

La pobreza también se ha intensificado y expandido a raíz de la privatización. Muchos de los trabajadores han sido despedidos como resultado de la ola de venta de los activos públicos en años recientes, y los nuevos dueños de las empresas privatizadas, muchas veces, han reemplazado sus empleados con trabajadores temporales. Con la privatización de los servicios públicos y sociales, las tarifas, ahora sujetas a las fuerzas de mercado, se han incrementado a nivel general y, más agudamente, entre los pobres, quienes consumen menos y a la vez tienen menos facilidad de pagar precios más altos. Por la misma razón, a mucha de la población de bajos ingresos, especialmente a la que vive en áreas rurales, las compañías privatizadas les niegan el acceso del todo.

En los lugares donde la provisión de servicios ha permanecido en manos del estado, los gobiernos por lo general han cortado drásticamente el gasto social, debido a las presiones para reducir los déficits y priorizar el pago de su deuda. Los servicios sociales gratis, de los cuales dependen los pobres, o han sido disminuidos en escala y calidad, o están ahora disponibles solamente bajo un plan de recuperación de costos. Los cobros al usuario para la educación y atención a la salud, por ejemplo, han sido institucionalizados justamente cuando el sufrimiento de los pobres se ha intensificado y más se necesitan los servicios sociales. Por lo tanto, los pobres están pagando dos veces, tanto mediante sus impuestos como por los cobros o los servicios perdidos, una deuda en que ellos no tuvieron ninguna responsabilidad en contraer.

La disminución de la inversión pública en educación y salud está relegando a los pobres a otra generación de pobreza. El deterioro de la infraestructura, un bajón en los salarios de los maestros y la falta de capacitación, materiales escolares inadecuados y la introducción de cobros al usuario han contribuido, entre otras cosas, a una disminución en la calidad educacional y a un mayor abandono escolar, sobre todo entre las niñas. Existen problemas similares en el campo de la salud, que ha significado un acceso reducido a la atención en los hospitales y las clínicas. Se ha visto que muchas personas, cada vez más, tienen que recurrir a una atención de salud casera y a la auto-medicación, y ha habido una disminución en la atención de salud materna, una mayor desnutrición infantil, y una persistencia o regreso de enfermedades contagiosas.

El empobrecimiento creciente causado por el ajuste estructural ha afectado a las mujeres más que a los hombres. La apertura comercial y la afluencia de artículos de importación que ha provocado, así como la desregulación del sistema financiero que proporciona el crédito, han sido particularmente dañinos para muchas mujeres con micros y pequeñas empresas. La quiebra de empresas locales y las privatizaciones han producido un número más grande de despidos de mujeres, sobre todo de las menos educadas sin habilidades especiales, y ha forzado a muchas a ingresar al sector informal. La flexibilización y las reglas de trabajo en las zonas francas y maquilas han tenido efectos profundos en las mujeres. En este sector, donde las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza laboral, muchas veces se les niegan las prestaciones debidas o pierden su empleo si se embarazan.

Tanto en el sector agropecuario como en los centros urbanos, la falta de oportunidades para producir para el mercado interno bajo el ajuste ha afectado más a las mujeres. En las áreas mineras, por ejemplo, la carga adicional en los hogares, a raíz del daño causado por los contaminantes al agua y a la salud humana, ha caído en gran parte en las mujeres por su papel dominante en la reproducción social, área que ha exigido mayor tiempo y esfuerzo con la reducción de los servicios públicos gratis y el alto costo de los servicios privatizados. En conjunto, la falta de participación en el diseño de los programas de reforma económica, que ha significado una falta de comprensión de las condiciones locales como la distribución real de los recursos y la posibilidad de acceder a ellos, ha tenido un impacto más grande en las mujeres que en los hombres debido a las diferencias existentes, con base en el género, en el control de recursos, en su papel en actividades productivas y de reproducción social, y en otros factores económicos y sociales.

La intransigencia de los diseñadores internacionales de políticas, en la medida en que continúan con sus prescripciones de políticas de ajuste estructural, está expandiendo la pobreza, la desigualdad y la inseguridad a través del mundo. Estas medidas polarizantes están a su vez incrementando las tensiones entre los diferentes estratos sociales, alimentando a movimientos extremistas y deslegitimizando los sistemas políticos democráticos. Sus efectos, sobre todo en los pobres, son tan profundos y generalizados que no hay ninguna cantidad de inversiones sociales focalizadas que puedan empezar a resolver las crisis sociales que han engendrado. Sólo una reestructuración de los sectores productivos mediante políticas públicas más apropiadas puede asegurar que las oportunidades económicas, los recursos y los beneficios se distribuyan a todos los segmentos de la población.

## Capítulo 10: Nuevos Rumbos en Política Económica

La evaluación SAPRI de los impactos económicos, sociales y ambientales de una amplia gama de medidas de ajuste en nueve países indica la necesidad de un nuevo enfoque para la política económica. Para ayudar a reducir la pobreza y la desigualdad económica, los programas de políticas deben, como mínimo, engendrar economías nacionales saludables y crecientes que producen buenos empleos con salarios dignos, mejoran los derechos y el poder adquisitivo de los trabajadores, apoyan a la agricultura de pequeña escala y la seguridad alimentaria de una manera ambientalmente sustentable, y aseguran que los servicios esenciales sean accesibles a la población entera. La experiencia de las últimas dos décadas muestra que esto requerirá un cambio significativo fuera del marco del paradigma de ajuste estructural.

Para la mayoría de los países, el énfasis debe estar en el desarrollo de economías bien integradas en las cuales hay fuertes encadenamientos, tanto entre como dentro de cada uno de los sectores económicos, sobre todo el agropecuario e industrial. La política comercial debe servir para construir un fuerte sector manufacturero y apoyar a la producción agro-industrial, en lugar de destruir a estos sectores mediante la inundación de importaciones baratas en el nombre de eliminar la ineficiencia. La apertura comercial no debe ser implementada antes de poner en vigencia una política industrial para solventar las limitaciones estructurales que causan la operación ineficiente de las empresas locales. El mejoramiento tecnológico, la asistencia técnica en las áreas de calidad de producto y mercadeo, y otras medidas para mejorar la eficiencia deben ser el enfoque de los esfuerzos para ayudar a las empresas para que enfrenten exitosamente a la competencia de las importaciones. El comercio y la integración regional entre socios relativamente iguales pueden proveer la base para una integración a paso medurado a los mercados globales y dar a las empresas locales una oportunidad de ajustarse a la competencia extranjera.

En cada país, algunas industrias y sectores de la economía son una fuente importante de empleo y juegan un papel clave en el desarrollo interno, sobre todo para los pobres y los grupos de ingresos medios de la sociedad. La política comercial debe apoyar a los sectores estratégicos de un país y debe ser matizada en lugar de ser indiscriminada. Las empresas de pequeña y mediana escala son particularmente importantes, ya que crean la gran mayoría de los empleos y generan y diseminan la innovación. El acceso a préstamos de largo plazo a tasas de interés asequibles por estas empresas debe ser una prioridad de la política económica, y las tasas modestas deben también servir para redirigir la inversión hacia actividades productivas, lejos de la especulación de corto plazo, la cual se ha vuelto desenfrenada bajo el ajuste.

Las políticas del sector financiero, además de facilitar la reducción de las tasas de interés, deben estar dirigidas a reducir la brecha entre las tasas activas y pasivas y a reintroducir los mecanismos de la banca de fomento, a fin de apoyar a las empresas generadoras de empleo. Los gobiernos requieren la autoridad y legitimidad para regular el control del sector privado sobre los recursos financieros, disminuir actitudes especulativas, y expandir ampliamente el acceso a crédito a través de todos los grupos poblacionales, tipos y tamaños de empresas, y regiones del país. También se requieren marcos regulatorios y de supervisión para asegurar que las instituciones financieras capaces de servir a los pobres, sobre todo a los que están fuera de las grandes áreas urbanas, puedan entrar y sobrevivir en el sistema financiero formal.

Aunque la producción para la exportación es claramente importante, hay que asegurar el fomento de aquellas inversiones que crean encadenamientos en las economías locales y que no son tan intensivas en las importaciones, para evitar los crecientes déficits de cuenta corriente. La agro-industria, por ejemplo, puede agregar valor a las exportaciones, mientras reduce la dependencia en las importaciones. Otras industrias locales también pueden ser exitosas, tanto en el mercado interno como en el externo, sin competir a base de la mano de obra barata o la explotación ambiental. Al mismo tiempo, una política con respecto a las compañías transnacionales debe discriminar a favor de aquellas inversiones que: contribuyan con capital, tecnología y conocimientos técnicos necesarios a la estrategia nacional de desarrollo; ayuden a la diversificación de la exportación, mientras crean encadenamientos locales; y no excluyan a las empresas nacionales ni reduzcan la soberanía económica nacional. Al mismo tiempo, las cuentas de importación se pueden reducir más, mediante la aplicación de un impuesto alto en los artículos de lujo.

Se requiere también una inversión significativa en el sector agropecuario antes de la liberalización de las importaciones a fin de poder asegurar la viabilidad de los productores pequeños, así como la seguridad alimentaria, sobre todo en las áreas rurales. Se necesita una política de desarrollo rural para darle prioridad a la agricultura a base de los alimentos, como un factor importante que lleva a la seguridad alimentaria y asegura el sustento local, en vez de depender en la importación de alimentos. Las iniciativas de política y de inversión que apoyen a la producción agrícola de pequeña escala para el mercado interno deben incluir la participación activa del gobierno para facilitar el acceso a insumos agrícolas a precios asequibles, al crédito y al mercado por parte de los agricultores. Estas políticas deben, además, mejorar los caminos rurales y el transporte, desarrollar los sistemas de riego, y promover reformas a la tenencia y distribución de la tierra. No se debe promover la producción de cultivos para la exportación a costa de una mayor marginalización de los pequeños agricultores que producen para el mercado local, en muchos casos mujeres, o de la degradación de los suelos. Es vital que estos y otros factores ambientales y socio-económicos, incluyendo consideraciones de género, sean integrados en todos los aspectos de las políticas de desarrollo agropecuario.

De manera similar en el sector minero, el marco legal y de política debe ser revisado totalmente para que las compañías tengan mayor responsabilidad y sean más transparentes con respecto a temas ambientales y sociales. La legislación ambiental debe ser fortalecida y las evaluaciones de impacto ambiental deben ser completamente implementadas para evitar la contaminación del agua y de otros tipos, varios problemas de salud, así como la destrucción de tierras agrícolas y comunidades locales. Para este fin, se deben establecer pautas claras y justas para obtener el consentimiento de la comunidad antes de llevar a cabo actividades mineras. Hasta que se implementen estos cambios, se lleve a cabo una evaluación completa del impacto del ajuste en el sector, y se consideren estrategias alternativas de desarrollo, los bancos de desarrollo internacionales deben dejar de financiar operaciones mineras de gran escala y dejar de apoyar la liberalización indiscriminada, la desregulación y la privatización del sector minero.

La regeneración de la actividad económica local dirigida tanto al mercado interno como a la exportación va a requerir, sin embargo, algo más que políticas de apoyo a los sectores de comercio y financiero y un mayor papel regulador y de planificación por parte del estado. La demanda de bienes y servicios locales debe ser generada por el incremento en el poder adquisitivo local, mediante una estrategia de crecimiento que tiene una política activa de generación de empleo. La creación de empleos debe ser fomentada mediante el apoyo a sectores productivos que dependen más de la mano de obra, sobre todo las empresas de pequeña y mediana escala con fuertes encadenamientos locales. La competitividad de largo plazo de estos sectores será mejorada, a su vez, por una política de salarios que establece una estructura de salarios dignos y crea estabilidad laboral. Se pueden establecer comisiones tripartitas involucrando a los trabajadores, empleadores, y al gobierno para buscar consenso sobre un marco regulatorio adecuado para el empleo. Las reformas deben asegurar los derechos laborales, incluyendo el derecho a sindicalizarse, una prohibición a la discriminación contra las mujeres y grupos minoritarios, así como el fortalecimiento de las protecciones para trabajadores con respecto a la seguridad del trabajo y las condiciones de empleo.

Una política de empleo debe asegurar que los trabajadores despedidos a raíz de la privatización o de la reforma al servicio civil, sobre todo quienes tienen bajos niveles de habilidad, tengan o un empleo seguro con sus derechos laborales básicos o el acceso a programas efectivos de capacitación. La privatización no debe ser indiscriminada. Todas las formas de tenencia de la propiedad deben ser consideradas y las determinaciones deben basarse en las condiciones y necesidades de desarrollo local, y se deben tomar medidas para que las compañías transnacionales no desplacen a las empresas nacionales. Cuando hace falta privatizar, se deben desarrollar y apoyar mecanismos de participación ciudadana para facilitar procesos transparentes a fin de disminuir la corrupción y darles a los ciudadanos mayor influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

Los servicios sociales básicos deben permanecer, idealmente, bajo control y propiedad estatal o local para asegurar la provisión de servicios de calidad a precios asequibles a todos los segmentos de la población. La provisión pública de servicios esenciales y estratégicos, tales como el agua y la electricidad, a precio asequible contribuye a la reducción de la pobreza, mientras reduce también la presión sobre el medioambiente y las cargas adicionales en las mujeres. Además, los subsidios universales y no focalizados generalmente serán más efectivos en proporcionar el acceso a los servicios a las grandes cantidades y alto

porcentaje de personas pobres en muchos de los países en vías de desarrollo. Se debe mantener un nivel adecuado de gastos públicos en salud y educación para asegurar una cobertura universal y una mejoría en la infraestructura, los suministros y la capacitación de personal, que busca mejorar la calidad de los servicios y la equidad en su acceso. Los cobros al usuario y los planes de recuperación de costos para la atención de salud primaria y preventiva y la educación básica deben ser eliminados, pero las inversiones a este nivel no deben ser priorizadas a costa de las unidades curativas de salud y la educación secundaria y superior.

Mientras que el acceso universal a servicios sociales a precio asequible es críticamente importante, los hallazgos nacionales de SAPRI y CASA se centraron consistentemente en la regeneración de la actividad económica local y nacional y en la creación de empleo bien remunerado -- ambos siendo actualmente destruidos sistemáticamente por los programas de ajuste -- como la base para reducir la pobreza y la desigualdad y para fomentar el desarrollo sustentable. En los talleres a nivel local, los foros públicos nacionales, y la investigación participativa de campo, los ciudadanos locales y organizaciones de la sociedad civil en los ejercicios SAPRI y CASA insistieron reiteradamente en la necesidad de tener oportunidades económicas y empleo digno y de atacar a la pobreza en sus raíces económicas.

Estas amplias iniciativas nacionales, impulsadas por el ejercicio SAPRI / CASA, han demostrado también que la sociedad civil, incluyendo los pobres, puede movilizarse y organizarse para aportar de manera oportuna, efectiva y bien informada a la formulación de las políticas económicas nacionales. De hecho, los participantes en estas iniciativas han demostrado que sus aportes son indispensables para trazar un curso económico constructivo en sus respectivos países. Por esta razón, la red global SAPRI se está movilizando en los ámbitos nacionales, regionales y globales para el diseño y desarrollo participativo de alternativas de políticas específicas dentro del marco presentado arriba, para contribuir a que los ciudadanos, en todas partes del mundo, puedan participar en la construcción de la nueva generación de políticas económicas.