

REVISIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL: UNA PERSPECTIVA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

• SECRETARÍA DE SAPRIN

El principal objetivo de la red SAPRIN es oponerse a la imposición de los programas de ajuste estructural (PAE) en los gobiernos nacionales por parte de las instituciones financieras internacionales. Aunque SAPRIN reconoce el papel de los gobiernos nacionales al implementar las políticas de ajuste, también entiende que, en la mayoría de los casos, los gobiernos son obligados a responder en primera instancia a los requisitos de sus acreedores y no a las necesidades de sus propios pueblos.

SAPRIN está estableciendo nuevas relaciones con otros movimientos sociales e instituciones oficiales, incluidos organismos de las Naciones Unidas, y su denominación procede de la Iniciativa de Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI), a la que inauguró públicamente en 1997 junto al presidente del Banco Mundial. En los últimos dos años se iniciaron revisiones progresistas y participativas de programas de ajuste en ocho países –Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Hungría, Malí, Uganda, Zimbabwe–, donde los gobiernos accedieron a participar como tercera parte en el ejercicio nacional. SAPRIN está organizando similares ejercicios de campo en cuatro países más y está preparado para asistir en todo esfuerzo que incluya y haga participar a la sociedad civil para oponerse a los programas de ajuste estructural en otros países.

Esta iniciativa coincide claramente con los 10 compromisos adoptados en la Cumbre de Copenhague. Los gobiernos en la Cumbre acordaron «revisar el impacto de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo social» para asegurar que «las metas de desarrollo social, en especial la erradicación de la pobreza, la promoción de pleno y productivo empleo, y el fomento de la integración social» se incluyan en los PAE ya adoptados. Para lograr estos objetivos de erradicación de la pobreza y pleno empleo, los gobiernos se comprometieron a asumir una serie de medidas e iniciativas que situarían al desarrollo humano en el centro de la agenda de la política nacional e, inter alia, reducir las desigualdades, dar prioridad a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la sociedad (incluido mejorar el acceso a los recursos productivos) y permitir la participación de la sociedad civil en la política social y económica y la formulación de programas.

El propósito original de la ONG al incorporar al Banco Mundial a la iniciativa ahora conocida como SAPRI era legitimar el papel de la sociedad civil en la formulación de programas de reforma económica al demostrar la contribución, en forma del conocimiento y experiencia de los grupos comunitarios, que la sociedad civil organizada puede aportar a los procesos de revisión económica y de adopción de decisiones. A nivel de los países, grupos de ciudadanos vieron una gran oportunidad para entablar o reforzar vínculos con sus respectivos gobiernos y, en el contexto de los ejercicios apoyados por el Banco Mundial, convencerlos de responder en primera instancia a las necesidades, prioridades, experiencia, conocimiento y análisis de sus propios pueblos. En SAPRI, los objetivos comunes a la sociedad civil, los gobiernos y el Banco fueron los de aprovechar el conocimiento local para realizar cambios adecuados y necesarios en los programas económicos existentes, así como para aprender la forma de incluir a la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones económicas.

Pero el logro más importante de SAPRIN en la etapa inicial ha sido, sin embargo, la notable y, en algunos casos, extraordinaria movilización intersectorial y organización de la sociedad civil en torno a asuntos de política económica. Esta movilización y organización se convirtió en uno de los principales objetivos de SAPRIN. Organizadores de la sociedad civil –quizá estimulados por la falta de mecanismos viables y confiables en sus respectivos países con los que participar en las decisiones importantes que determinan la política económica – utilizando reuniones regionales y sectoriales, los medios de comunicación y el proceso de preparación de los foros públicos, movilizaron a decenas, y en algunos países a cientos, de organizaciones del amplio espectro de los sectores sociales. Estas alianzas eligieron a destacadas organizaciones, formaron comités directivos, seleccionaron asuntos de ajuste prioritarios e incorporaron al Banco y a los gobiernos a Comités Directivos Nacionales en preparación para la revisión participativa de las políticas de ajuste empleando una metodología que incluye una serie de dos foros públicos que encierran un lapso de ocho meses de innovadora investigación de campo.

Este artículo representa el análisis y las perspectivas de la sociedad civil, organizada por SAPRIN, como fueron presentadas en los foros nacionales iniciales que se celebraron en cinco paí-

ses durante el segundo semestre de 1998. Los otros tres foros inaugurales de SAPRI, así como aquellos asociados con los ejercicios que se están iniciando en México, Filipinas, Honduras y Canadá, se celebrarán a principios de 1999. Hasta la fecha, hubo coherencia en los ejercicios en términos de las políticas seleccionadas para evaluación y la articulación ciudadana de los efectos de esas políticas.

A los efectos de este artículo, hemos agrupado los problemas cubiertos en tres categorías principales: privatización de los sectores industrial y de infraestructura; liberalización del comercio, los precios y el sistema financiero; y la reforma de la política fiscal, sobre todo la imposición de tasas de usuarios. También se incluye una evaluación de El Salvador sobre las consecuencias del programa de reformas del mercado de trabajo. Hemos compilado este informe directamente de las exposiciones y las discusiones en cada uno de los foros en los países. Teniendo en cuenta los compromisos de la Cumbre de Copenhague, se hizo hincapié en el efecto de las políticas de ajuste sobre la pobreza, la distribución del ingreso, los servicios básicos, y el empleo y los derechos de los trabajadores, así como su impacto en los productores de pequeña escala, las mujeres y los grupos desfavorecidos.

Las consecuencias económicas y sociales de estas políticas de ajuste son extensivas a e indicativas de las críticas que hace la sociedad civil de gran parte del resto del mundo a estas políticas. Aunque sería prematuro arribar a conclusiones definitivas antes de concluida la etapa de investigación de todos los ejercicios de los países, es posible identificar tendencias claras.

Las políticas de privatización provocaron un aumento del desempleo y la inseguridad laboral, los derechos de los trabajadores se debilitaron, los esfuerzos regulatorios no fueron efectivos, los costos de los usuarios aumentaron mientras decayó la calidad del servicio, y la expansión de éstos no cubrió las necesidades. En algunos casos, las industrias privatizadas resultaron más ineficientes que las empresas públicas. Las políticas de liberalización tuvieron un impacto negativo significativo en la producción agrícola y el medio rural, sobre las mujeres, los trabajadores no especializados, y las pequeñas y microempresas, agravando las desigualdades y generando una mayor concentración de la riqueza. La industria local sufrió, y no se dio prioridad a la reorientación y el fortalecimiento de la capacidad productiva local. La reforma de la política fiscal, en la forma de los recortes al gasto público y la imposición de tasas de usuario, provocó el acceso reducido de los pobres y los grupos desfavorecidos a la atención médica, la educación y la vivienda de calidad.

Estos efectos, —identificados por organizaciones de la sociedad civil afiliadas a SAPRI en foros públicos realizados en Bangladesh, El Salvador, Ghana, Hungría y Uganda— deben provocar preocupación, no sólo por los padecimientos que representan para una creciente cantidad de pobres y personas de bajos ingresos en muchos países en desarrollo, sino porque indican una falta de progreso en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de Copenhague. Las siguientes secciones de este artículo describen brevemente algunos de los efectos de los programas de ajuste estructural en esos cinco países.

PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La privatización en Uganda provocó el despido de unas 350.000 personas, no aumentó la eficiencia industrial, y como el sector privado no creció con la rapidez suficiente, aumentó drásticamente el desempleo. Los trabajadores despedidos no estaban preparados para la vida en el sector privado, ya que no se les dio capacitación alguna. Muchos ni siquiera recibieron indemnización, y en el caso de quienes las recibieron, eran demasiado pequeñas, según participantes del foro de SAPRI. Una consecuencia ha sido el incremento de la actividad del sector informal. Mientras, entre los empleados, los extranjeros recibieron los empleos de mayor jerarquía, lo que dejó los cargos de menor nivel para los ugandeses.

Los representantes de la sociedad civil se quejan de que los nuevos propietarios de las compañías privatizadas explotan a sus empleados, no ofrecen seguridad laboral y no cumplen las disposiciones laborales. Los participantes señalaron que los empleadores violan la Constitución del país al desconocer a los sindicatos, y que todo trabajador que esté formando uno es despedido. Ahora que el Ministerio de Trabajo se ve reducido al nivel de un departamento, los funcionarios no pudieron hacer mucho, y las leyes que protegen los derechos de los trabajadores son débiles o inexistentes.

Participantes del foro de SAPRI argumentaron que la misma amenaza de desempleo obligó a los trabajadores a comprometer sus derechos cuando los empleados no cumplen la ley. Los arquitectos de la economía no quieren enlentecer el proceso de privatización y los empleadores procedieron a dejar de lado los sindicatos. Con frecuencia los salarios se pagan tarde y, sin límites de horas extras, los trabajadores por lo general trabajan demasiado, según representantes sindicales. Además, explicaron que los estándares de seguridad son bajos, y que la mayoría de las firmas privatizadas no están dispuestas a cumplir las normas de seguridad o a invertir lo suficiente para mejorar las fábricas.

En Bangladesh, los participantes del foro señalaron que hubo un incremento de préstamos incobrables y de moras entre las firmas privatizadas recientemente. Como no se calculó la capacidad del sector privado, que en Bangladesh está muy subdesarrollado, muchas de las industrias recientemente privatizadas cerraron, tienen problemas económicos o explotan a la mano de obra. La privatización del sector del yute resultó desastrosa. Como el yute representa el elemento vital del sector industrial de Bangladesh, el fracaso del sector tuvo consecuencias negativas en la economía. La privatización del sector provocó una caída del 50% de la producción bruta. La mayoría de las fábricas de yute cerraron y 39.000 trabajadores fueron despedidos. Mientras, muchos de quienes compraron los molinos de yute a precios de oferta son grandes incumplidores de préstamos.

Participantes del foro de SAPRI culparon por este problema en parte al Banco Mundial, ya que había dado recomendaciones incorrectas, y dijeron que el Banco debe ser responsabilizado cuando brinda asesoramiento erróneo.

En conclusión, los participantes consideraron que se debe rediseñar el proceso de reformas económicas para impulsar la industrialización dirigida por fuentes autóctonas, ya que esto podría conducir al dinamismo industrial y a un mayor nivel de empleo. También insistieron que todos los interesados deben participar en este proceso porque una de las razones del fracaso de las reformas económicas pasadas y actuales ha sido la exclusión de los trabajadores del proceso de adopción de decisiones.

El proceso de privatización en Hungría es muy impopular por sus consecuencias negativas para los trabajadores y para el valor de las firmas. En 1994, sólo 35% de la población aprobó el proceso. Entre 1990 y 1996 se liquidaron 11% de las empresas estatales (en términos del total del capital accionario) y un 20% adicional del valor del capital accionario original se perdió debido al proceso de privatización. Como consecuencia de la privatización, la automatización y la pérdida del mercado soviético, hubo un descenso de 30% en la mano de obra del país, conseguido en parte mediante el retiro anticipado. Los gitanos fueron los más perjudicados, ya que históricamente realizaban los trabajos más sucios por el salario más bajo. Fueron olvidados durante el proceso de privatización y arrojados nuevamente a la desesperanza.

Participantes del foro de SAPRI señalaron que muchas personas perdieron sus empleos en el proceso en curso de privatización de la infraestructura. Los gobiernos locales pretenden privatizar el agua y otros servicios públicos, pero la experiencia en Budapest, donde los funcionarios vendieron la empresa del agua a 25% de su valor nominal, no inspira confianza en estos planes. Además, a nivel nacional, se acusó al gobierno de no cumplir con las promesas que hizo a los sindicatos. Como resultado, parte del personal de mantenimiento fue despedido, lo que también afecta negativamente a los consumidores, que perdieron servicios.

La privatización de la distribución de la energía eléctrica en El Salvador provocó el incremento de las tarifas, redujo el acceso de las personas de bajos ingresos y causó un notable descenso en la calidad del servicio. La falta de transparencia en los procesos de licitación y la falta general de regulación de los contratistas del sector privado contribuyó con estos resultados negativos.

Para pagar las tarifas más altas, las familias se vieron obligadas a ahorrar en otros gastos y a racionar el uso de la electricidad. Las mujeres suelen cargar con el mayor peso del aumento de los precios porque tienen mayores responsabilidades domésticas y por el cuidado de los hijos, a menudo junto con el trabajo remunerado fuera del hogar. En el intento de racionar el uso de la electricidad, muchas familias del medio rural recurren a fuentes de energía más tradicionales —especialmente la recolección y quema de leña— lo que agrava la deforestación y genera una importante carga de trabajo adi-

cional (sobre todo para las mujeres). El aumento de los precios también afectó negativamente a los niños, dado que las familias redujeron sus gastos para la educación y la recreación. En el intento de suplir el ingreso familiar, los niños son enviados a trabajar, lo que contribuye a aumentar el trabajo infantil.¹ El impacto de la suba de precios también se ve en las pequeñas y microempresas, muchas de las cuales se vieron obligadas a cerrar porque ya no pueden pagar sus cuentas de electricidad.

El acceso a la electricidad también se restringió. Participantes en el foro de SAPRI señalaron que las comunidades de bajos ingresos en zonas rurales fueron las más afectadas las compañías eléctricas recientemente privatizadas no consideran a la mayor parte del medio rural como suficientemente lucrativa y por tanto prefieren exportar energía a los países vecinos. Esta mentalidad dirigida por el lucro, argumentaron los participantes del foro, eclipsó las inquietudes sobre la calidad y la expansión de los servicios. En consecuencia, la calidad del servicio descendió considerablemente. Existen apagones periódicos y prolongados en algunas zonas, no se responden las quejas de los clientes, a los clientes no se les brinda información básica sobre los servicios y las tarifas, y el cobro excesivo es una práctica corriente. Casos como la superexplotación de energía geotermal en el pueblo de Berlín y la masiva deforestación causada por CLESA (una distribuidora privada de electricidad) en la provincia de Usulután se utilizaron para ilustrar la necesidad de que evaluaciones de impacto ambiental impidan actividades ecológicamente destructivas de las compañías eléctricas.

POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN – EN LOS ÁMBITOS DEL COMERCIO, LOS PRECIOS Y EL SECTOR FINANCIERO

En Uganda, representantes del ministerio de finanzas y otros funcionarios argumentaron que el paquete político de liberalización del sector agrícola —que incluye la eliminación de controles de precios, la abolición de consejos de comercialización, la reducción o anulación de impuestos a la exportación, la eliminación de controles a la importación, y la liberalización de las tasas de interés y la cuenta de capital— causó un crecimiento estable de la producción agrícola (en parte mediante la expansión de las tierras cultivadas), incluida la producción de alimentos, la diversificación de las cosechas y el incremento de la suficiencia alimentaria. Reconocieron, sin embargo, que los términos de intercambio para los productores de alimentos se redujeron, que hubo efectos negativos a nivel local y de los hogares, y que la mediocre infraestructura física y financiera del medio rural pobre limitó los supuestos beneficios de la liberalización.

¹ Los participantes citaron datos de UNICEF, que muestran que durante los últimos tres años el número de niños que trabajan se ha duplicado.

Representantes de la sociedad civil mencionaron otros problemas asociados con la liberalización del sector. El gobierno no consultó a los productores locales en el proceso de formulación de políticas, y en su lugar impuso políticas que no abarcan la dinámica del micronivel. Con la eliminación de programas de extensión del gobierno, los agricultores siguen ignorantes de las tendencias actuales del mundo y de los precios de los cultivos, y por tanto son vulnerables a la explotación de los intermediarios. Este problema se ve agravado por el desplazamiento de los comerciantes minoristas, lo que está limitando la competencia en el sector. Además, con la liberalización de los mercados de insumos, los comerciantes privados ahora cumplen el papel de trabajadores de extensión, que asesoran sobre métodos agrícolas, como el uso de productos químicos. Ha habido consecuencias desastrosas, lo que subraya la necesidad de un programa para promover los fertilizantes orgánicos y métodos sustentables de agricultura.

La liberalización no mejoró los términos de intercambio para la agricultura y los precios relativos no mejoraron para los productores a pesar del incremento de los precios mínimos. En su lugar, los elevados precios del transporte representan altos impuestos para la agricultura y la producción rural, debido en parte a caminos intransitables. El comercio minorista se convirtió en un negocio más rentable, y los propietarios de los medios de transporte se benefician del incremento de los precios minoristas en la capital, Kampala, que pueden alcanzar hasta 10 veces los precios mínimos. La menor rentabilidad para los productores agrícolas contribuye en gran medida a la gran pobreza de las aldeas. En consecuencia, dijeron los participantes del foro de SAPRI, la liberalización beneficia a los residentes urbanos y no a los agricultores.

Mientras, cultivos autóctonos de subsistencia, como el mijo, están desapareciendo debido al deseo, como se explicó, de producir cultivos comerciales como el banano y el maíz. Como resultado, y a pesar de la opinión del gobierno sobre la existencia de una abundancia de alimentos, la desnutrición está en aumento en Uganda, según participantes de la sociedad civil. Además, como las mujeres siguen produciendo cultivos de menores ingresos, se argumentó que la liberalización y la privatización beneficiaron más a los hombres que a las mujeres.

En cuanto a los pequeños y medianos sectores industriales, se consideró que la liberalización podría estar eliminando a la manufactura local, como es el caso de los textiles. Las altas tasas de interés desalentaron a las pequeñas empresas y se sostuvo que el código de inversiones también excluye en la práctica a los empresarios locales. Finalmente, las políticas de liberalización no recibieron el apoyo de otros programas necesarios, como el de la capacitación laboral, por ejemplo.

Compañías pequeñas y medianas dedicadas a la producción y los servicios minoristas en Hungría fueron perjudicadas, y muchas eliminadas, por la política de comercio abierto de ese país. Participantes de la sociedad civil en el foro de SAPRI sostuvieron que estas compañías, que emplean aproximadamente a 70% de todos los trabajadores húngaros, merecen, pero no recibieron, una consideración especial. El sector del comercio minorista, sobre todo, sufrió una crisis con la llegada de las cadenas de super-

mercados, con frecuencia extranjeros. Sin conexión con las fuentes de producción húngaras, se explicó, la producción de alimentos también se está destruyendo. El ingreso de las cadenas de supermercados y los productos baratos del extranjero, facilitados por el proceso de privatización, desvió el consumo nacional de los productos locales, como la leche, que son de alta calidad en Hungría.

El sufrimiento de los pequeños productores se agravó en gran medida por el crecimiento del desempleo y la pobreza y la reducción de la demanda efectiva. La liberalización no sólo redujo la oferta considerablemente sino que hizo descender la demanda doméstica en aproximadamente 15% entre 1989 y 1994, y el consumo per cápita de alimentos descendió drásticamente. La caída del consumo, el ingreso disponible y la demanda doméstica se explica por el hecho de que unos 1,5 millones de húngaros perdieron sus empleos, por los impuestos sobre los salarios mínimos, y porque las tarifas de los servicios públicos, los costos farmacéuticos, los gastos derivados de la enseñanza y otros gastos del hogar son todos más altos debido a los recortes del presupuesto del país resultantes de la política fiscal. La gente no estaba preparada para el alto desempleo causado por las reformas, y el país tiene gran necesidad de una política social real, pero poco se hace sobre la creciente pobreza de un sector importante de la población.

Se calcula que 80% de la población de Bangladesh vive de la agricultura, lo que hace que este sector sea sumamente importante en una discusión sobre el desarrollo nacional. Los participantes del foro de SAPRI expresaron su inquietud por el hecho de que las medidas de liberalización incluidas en el programa de ajuste estructural provocaron un incremento desproporcionado del precio de los insumos (incluidos los fertilizantes y otros insumos que dependen de las importaciones como las semillas y el riego), mientras los precios de la producción agrícola se estancaron.

La Ministra de Agricultura reconoció que el sector quedó desatendido como resultado de los PAE y admitió que la privatización del sector de fertilizantes provocó adulteración y prácticas deshonestas y puso al gobierno en la posición de tener que proteger a empresarios corruptos de los ataques de irritados granjeros cuyos cultivos habían fracasado. Participantes de la sociedad civil destacaron la polarización y pauperización del campesinado como consecuencia de los PAE y enfatizaron el impacto devastador del cese de los subsidios para los pobres.

Participantes de la sociedad civil en el foro en Ghana señalaron que los PAE generaron un cambio en la producción agrícola, y que más tierras y recursos se destinan a los cultivos de exportación y menos a la producción de alimentos para el consumo interno. Esto provocó el descenso de la producción de alimentos para el consumo doméstico, la menor suficiencia alimentaria de los pobres, la menor inversión agrícola y la creciente desigualdad en el ingreso entre los productores de alimentos para el consumo interno y para exportación, lo que agrava las desigualdades. La eliminación de subsidios y el recorte de los servicios sociales tuvieron diferentes efectos sobre las mujeres y los hombres. Las mujeres, que producen 60% de los alimentos, sufrieron en forma desproporcionada por la elimina-

ción de los subsidios, la reducción del crédito y la aparición de importaciones de alimentos como consecuencia de la liberalización del comercio.

La inundación de importaciones baratas y los mayores precios de insumos (debido al cese de los subsidios) y perjudicaron a los productores locales de alimentos. Estas medidas, junto con las altas tasas de interés y cambios en las políticas crediticias del banco de desarrollo agrícola, provocaron una reducción considerable de la inversión en el sector, lo que condujo a la decreciente productividad entre los productores de alimentos. Además, la devaluación y la inflación doméstica generaron mayores precios de alimentos, que no fueron acompañados por incrementos similares de los salarios. Para quienes aún tienen empleo, los salarios reales todavía no recuperaron el nivel que tenían entre 1970 y 1974. Con el creciente número de despidos, el tercio de hogares rurales que son consumidores netos de alimentos son cada vez más pobres y pasan más hambre.

En El Salvador, el foro de SAPRI se refirió a la liberalización del sistema financiero y su impacto sobre el acceso al crédito de las pequeñas y microempresas. Se aceptó que la liberalización del sector financiero provocó un incremento de los costos de intermediación y la reducción del crédito de las pequeñas y microempresas, lo que contribuye con la concentración de la riqueza.

Desde que se inició el programa de ajuste estructural, las tasas de interés activas (las que se cobran a los préstamos) subieron mucho, mientras las tasas pasivas (las que se otorgan a los ahorros), descendieron. También hay un problema con las tasas especiales de mora, que se imponen a los préstamos vencidos, y con la práctica de cobrar intereses sobre los intereses de los préstamos. Esto llevó a muchas empresas a la bancarrota a medida que sus deudas quedaban fuera de control. Otro resultado de liberalizar el sistema financiero ha sido la concentración del crédito en los sectores comercial y de servicios, que ahora obtienen un tratamiento favorable de las instituciones financieras. Muy poco del crédito se canaliza a sectores estratégicos, aunque menos rentables directamente, como la agricultura (junto con otras empresas rurales) y la infraestructura, y el papel de los bancos de desarrollo y los organismos que apoyan a estos y a ciertos sectores industriales, resultó considerablemente debilitado.

Participantes en el foro de SAPRI afirmaron que desde que se adoptó el programa de ajuste estructural se necesita más garantías para obtener crédito, y los préstamos de largo plazo son más difíciles de conseguir para las pequeñas empresas. Por ejemplo, los artesanos tienen graves dificultades para acceder al crédito, aun cuando presentan contratos de adquisición nacionales o internacionales, porque los bancos se niegan a reconocer los contratos como garantía. Las mujeres también tienen mayores dificultades para obtener créditos por las exigencias de los bancos.

El sistema financiero no ofrece programas especiales para las pequeñas compañías que recién empiezan o para las empresas propiedad de mujeres, lo que contribuye aun más a concentrar el crédito en las manos de una pequeña cantidad de empresas favorecidas y de sectores económicos.

REFORMA DEL MERCADO LABORAL – MAYOR FLEXIBILIDAD DE LOS EMPLEADORES A EXPENSAS DE LOS TRABAJADORES

La política de dotar de mayor flexibilidad al mercado laboral de El Salvador tuvo varias consecuencias negativas para los trabajadores y sus familias. La política fomenta el uso cada vez mayor de trabajadores temporales, de tiempo parcial, lo que hizo que el empleo sea más inestable. El horario de trabajo también es más «flexible», lo que con frecuencia lleva a días de trabajo más largos, sin pago por horas extras. Un problema recurrente, según participantes del foro, es el despido de trabajadores afiliados a sindicatos y su sustitución por trabajadores no sindicalizados. En el medio rural, hay una dependencia cada vez mayor de los trabajadores temporales, lo que crea una mayor inestabilidad para las familias rurales. En respuesta, miembros de las familias migran en grandes cantidades a zonas urbanas de por sí superpobladas, lo que agrava los problemas sociales y ambientales. Se señaló que las mujeres son por lo general las mayores víctimas de violación de las normas laborales luego de la migración, ya que son obligadas a trabajar en fábricas de montaje («maquilas») o como empleadas domésticas, donde incluso se ignoran las leyes laborales más básicas.

La política de liberalizar los salarios provocó la caída del poder adquisitivo. Hubo numerosas quejas entre los participantes del foro porque las compañías, que se aprovechan de la abundancia de la mano de obra, no cumplen con las leyes de salario mínimo. La eficiencia y la productividad rara vez se compensan con salarios más elevados. Los salarios bajos y los largos horarios de trabajo tienen un efecto pernicioso en la salud de los trabajadores y en su nutrición, lo que hace cada vez más difícil que los trabajadores encuentren viviendas a precios módicos. Cada vez más niños ingresan a trabajar con el fin de aumentar los decrecientes ingresos de sus familias. Por lo general esos niños son obligados a abandonar la escuela para dedicarse a trabajos que pagan salarios de “aprendices” mucho menores que el salario mínimo, aunque sus tareas son similares a las de empleados comunes adultos.

POLÍTICA FISCAL – TASAS DE USUARIOS Y RECORTES DEL GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN MÉDICA

Participantes de la sociedad civil en el foro de SAPRI en Uganda indicaron que la política de distribución de los costos de los servicios sociales representa un gran problema, haciendo que los hospitales e institutos de educación superior sean demasiado caros para los pobres. Varias personas atestiguaron que quienes no pueden pagar la atención médica simplemente se mueren. La distribución de los costos también está mal administrada en los hospitales. En las zonas donde las personas no pueden pagar, los hospitales locales se cierran. También se señaló que los empleados públicos están desmoralizados debido

a la ausencia de un salario de subsistencia, al congelamiento de los sueldos y a la inseguridad laboral. Los límites presupuestales actuales también impiden que se responda a la necesidad de mejorar los servicios de mala calidad.

El gasto social en Hungría descendió, como lo hizo su valor real, en 1996. Con el recorte de los servicios sociales, las necesidades familiares tuvieron que ser cubiertas por los ahorros del hogar. Pero, simultáneamente, los ingresos descendieron y aproximadamente 70% del pueblo húngaro perdió al menos 40% de su salario real. Muchos ahora gastan hasta 80% de su ingreso en el alquiler. Algunos hogares cayeron en la «bancarrotta» a medida que sus ingresos descendían, muchas personas viven de sus ahorros y muchos jubilados fueron obligados a abandonar sus casas.

Los recortes del gasto público tuvieron efectos negativos adicionales y trascendentes en zonas específicas de actividad, incluidas la vivienda, la educación y la salud. Los préstamos para viviendas de bajo costo se eliminaron, limitando la construcción de viviendas en un país con tanta presión demográfica. En el ámbito de los servicios sociales, los recortes al gasto en la enseñanza limitaron radicalmente los salarios de los maestros en 40% entre 1992 y 1997, y ocho mil empleados fueron despedidos, lo que socava la viabilidad del sistema educativo. Mientras, el gasto público en la atención médica se sitúa en el lugar 21 de 26 sectores del presupuesto húngaro, lo que significa, entre otras cosas, que hay un grave problema debido a que se depende de equipos viejos. Finalmente, los despidos en el sector público aumentan drásticamente el desempleo de las mujeres, muchas de las cuales no lograron reinsertarse en el mercado de trabajo, según participantes del foro.

En Bangladesh, el foro de SAPRI presentó un resumen de los principales problemas que surgieron de las consultas con grupos regionales. Entre estos están: recortes a los servicios públicos en el sector social; mayor desigualdad en el ingreso; y menor acceso de los pobres y grupos vulnerables a la salud y la educación como consecuencia del mayor énfasis puesto en los proveedores privados y el incremento de las tasas de usuarios.

Participantes de la sociedad civil del foro en Ghana señalaron que, en general, la calidad del sistema educativo descendió desde que se adoptó el programa de ajuste. La imposición de tasas de usuario provocó la disminución de la matrícula, sobre todo en zonas rurales. Existe un porcentaje de abandono de 40% en la escuela primaria, mientras la matrícula total a nivel terciario se encuentra por debajo de los 50 mil. Muchos niños fueron sacados de la escuela para aportar al ingreso familiar, lo que hace temer que para el 2020 la población de Ghana sea en gran parte analfabeta. Además, las tasas de usuarios provocaron incluso mayores desigualdades entre y dentro de las comunidades, a medida que los que están mejor económicamente también mejoran sus niveles educativos y los pobres quedan cada vez más rezagados. Por otra parte, las familias que logran conseguir el dinero para pagar las tasas deben recortar otros gastos esenciales del hogar.

Los despidos de empleados públicos y el descenso de los salarios reales de los maestros provocaron un mayor número de estudiantes por maestro. Las reformas no tomaron en cuenta las

difíciles condiciones de trabajo de los maestros, lo que causó desmoralización. Mientras, a pesar de la imposición de tasas a los usuarios, existe aún una escasez generalizada de libros de texto. Estos factores, combinados con la imposición de tasas de usuario, provocaron la erosión de la confianza en el sistema escolar público, por lo que los padres que pueden hacerlo envían sus hijos a escuelas privadas, lo que socava aun más la viabilidad del sistema escolar público.

El impacto de estas políticas con frecuencia es más grave para las mujeres y las niñas. Un representante del gobierno reconoció que, como las mujeres son las más pobres entre los pobres, las políticas de PAE ayudaron a reducir el acceso de las niñas a la educación y a aumentar su pobreza, a menudo obligándolas a ejercer la prostitución.

Aunque los fondos para la atención médica se incrementaron en los primeros años del PAE, desde entonces se redujeron. Según los participantes de la sociedad civil, la mayoría de las mejoras del país en la esperanza de vida y la mortalidad de los lactantes se pueden atribuir a programas y políticas promovidas por UNICEF y la OMS. Los despidos también socavaron la calidad de la atención médica. Existen grandes discrepancias en la calidad de la atención entre el medio rural y el urbano, así como entre la división existente entre el norte y el sur. El acceso a los servicios sigue siendo limitado. Mientras, las medidas de recuperación de costos en el sector de la salud pública se implementaron en un momento en que muchas personas habían sido despedidas y los niveles de ingreso eran sumamente bajos. Por tanto, la incorporación de las tasas de usuarios provocó el descenso de hasta 33% de la asistencia a los pacientes externos, sobre todo en el medio rural. A muchas personas pobres se las rechaza porque carecen de dinero. Los trámites de pago son engorrosos, y se dedica demasiado tiempo del personal a la recaudación de las tasas, y los fondos que son recaudados con frecuencia son mal utilizados. Sencillamente, los altos precios están alejando a los pobres de la atención médica, y ahora existe un sistema de atención médica de dos niveles, con mejores instalaciones para quienes las pueden pagar. Una vez más, las mujeres suelen cargar con el peso de estas políticas. Según investigaciones oficiales, las mujeres pobres tienen mucho menos acceso a los servicios y los subsidios del gobierno, y la red de seguridad social estatal no ayudó a cambiar esta situación. Un representante del gobierno declaró que los efectos del programa de ajuste reavivaron la necesidad de que la equidad social sea una parte crucial de la política de atención médica. A nadie se le deben negar los servicios de salud pública debido a su incapacidad para pagar.

PROXIMOS PASOS

Mientras se realizan foros públicos en Ecuador, Malí y Zimbabue en el primer trimestre de 1999, investigación de campo participativa que indaga sobre los «cómo» y los «por qué» de las consecuencias de los ajustes se está realizando en los otros cinco países de SAPRI. A fin de año, las conclusiones de la in-

investigación y de los foros se presentarán ante un segundo conjunto de encuentros nacionales. Se espera que las conclusiones, con el respaldo de evidencias concretas, conduzcan a cambios tanto en el contenido y el proceso de programación económica a nivel nacional, como en el grado de flexibilidad que el Banco Mundial permite a los gobiernos para que estos puedan cumplir sus compromisos de mayor justicia económica asumidos con sus respectivos ciudadanos, incluso aquellos adoptados en las cumbres de Copenhague y Beijing. Mientras, SAPRIN apoyará la investigación de mejores alternativas económicas en todos los países.

- La Red Internacional de Revisión Participativa del Ajuste Estructural, SAPRIN, trabaja con grupos de ciudadanos en todo el mundo para organizar procesos públicos que determinen el verdadero impacto de los programas de reforma económica recomendados por el Banco Mundial y el FMI, y para fijar una nueva orientación para el futuro. El Comité de Orientación de SAPRIN está integrado por representantes de 23 organizaciones y coaliciones, dos tercios de los cuales proceden del Sur. La autoridad administrativa cotidiana se delega a un Comité Ejecutivo, tres centros regionales (El Salvador, Ghana y Tailandia) y una secretaría de coordinación con sede en Washington.