

# **La polarización de la sociedad mexicana**

*Una visión desde la base de las políticas de ajuste económico del Banco Mundial*

**CARLOS A. HEREDIA Y MARY E. PURCELL**

**COORDINADORES DE LOS ESTUDIOS DE CASO:**

**VICTOR QUINTANA (CHIHUAHUA) CLARA BRUGADA (SAN MIGUEL TEOTONGO)**

*Este trabajo está dedicado a las mujeres  
de San Miguel Teotongo  
y a los campesinos de Chihuahua*

*El presente trabajo fue elaborado por el Equipo PUEBLO, A.C., para el Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial, y publicado en diciembre de 1994 en Washington, DC, por Equipo PUEBLO, A.C. y The Development Group for Alternative Policies Inc*

*Todas las cifras expresadas en dólares en este informe fueron calculadas al tipo de cambio peso-dólar prevaleciente antes de la devaluación de la moneda mexicana ocurrida el 20 de diciembre de 1994.*

## ***I. Introducción***

El 1° de enero de 1994, el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá entró en efecto. Tres y medio meses después, el 14 de abril, México fue admitido en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), el club de 25 naciones industrializadas. El hecho de que México esté asociado con estos países ha sido presentado como el resultado del supuesto éxito para su programa económico, que ha sido forjado bajo los lineamientos de un programa de "ajuste estructural" clásico del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, a pesar de un presupuesto público en equilibrio, de una reducción drástica de la inflación de tres dígitos a un dígito, y de un flujo de inversión extranjera sin precedente, el país está todavía marcado por la pobreza extensa, por una creciente concentración de la riqueza, y por la ausencia de democracia política.

Durante las pasadas seis décadas, el sistema político autoritario mexicano se las arregló para mantener el descontento bajo control a través del consenso, de la cooptación, del clientelismo o de la represión directa. Sin embargo, a partir de 1982, las dificultades económicas para la mayoría de la población, la erosión del sistema político, y los frecuentes brotes de descontento social han cambiado el panorama nacional. Una serie de eventos en 1994, incluyendo la Declaración de Guerra por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero, el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato presidencial del PRI en marzo y el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario

General del PRI, en septiembre, ilustran la incapacidad del sistema político mexicano para resolver la polarización económica extrema y las disputas políticas internas. Se está volviendo cada vez más claro que la imposición desde el poder de políticas que concentran la riqueza en unos pocos al tiempo que preconizan la austeridad para los más, ya no son factibles en México sin fomentar aún más y mayores trastornos sociales.

Este estudio evalúa el impacto de las políticas de ajuste estructural en la economía nacional y en dos sectores de la sociedad mexicana desde una perspectiva de base. Mientras se reconoce que la estabilización y el ajuste en México han logrado relativos —por frágiles— éxitos macroeconómicos, el documento menciona los costos económicos y sociales de estas políticas, con un enfoque especial en la situación de los pobres y en las posibilidades de un desarrollo equitativo y sostenible. Además de analizar las políticas y su impacto en cada uno de los sectores, se recomiendan enfoques alternativos.

Analizaremos dos sectores sociales (y geográficos) de la sociedad mexicana para dar un recuento de primera mano del impacto del ajuste en la vida de las personas. Los dos estudios de caso muestran el impacto del ajuste en:

1. La producción agrícola de pequeña escala, a través de la experiencia de una federación de campesinos y pequeños productores de maíz y frijol en el nortero estado de Chihuahua.
2. El consumo entre los pobres de la ciudad —con un enfoque especial en la mujer— en el barrio de San Miguel Teotongo de la ciudad de México.

En ambos estudios combinamos los datos macroeconómicos con testimonios personales para proporcionar un cuadro más genuino de la realidad económica y social que enfrenta cada grupo de población.

## ***II. El ajuste estructural en México A. Visión de conjunto***

La declaración que hizo el gobierno de México de una moratoria temporal en su deuda externa en agosto de 1982, trajo consigo una nueva era en materia de política económica en el país. El gobierno descartó entonces el modelo de desarrollo de industrialización por la vía de sustitución de importaciones (ISI), que estuvo en vigor desde los años cuarenta, y lo reemplazó por una estrategia económica orientada hacia el exterior.

Desesperado por obtener divisas tras la erupción de la crisis de la deuda, México firmó un convenio con el FMI que le proporcionó acceso a divisas a cambio de la instrumentación de un programa de disciplina fiscal estricta y de ajuste económico. La relación del gobierno mexicano con el Banco Mundial ha estado basada en los principios generales del ajuste estructural, aún cuando pudiera haber tenido rasgos peculiares en determinados momentos. De acuerdo con el Banco:

... ya que el gobierno mexicano no quería recibir un préstamo de ajuste estructural por razones políticas, dada la naturaleza de los problemas estructurales que el país encaró, la estrategia del Banco para ayudar a México a enfrentar sus problemas estructurales de largo plazo ha sido a través de la formulación de un programa que consistió en una serie de

préstamos, que considerados en su conjunto incluyen los principales elementos de un programa de préstamo de ajuste estructural.<sup>1</sup>

A partir de 1982, el gobierno mexicano ha puesto en práctica virtualmente todas las políticas de ajuste promovidas por el Banco Mundial y el FMI:

- la reducción en el gasto público (incluyendo a los servicios sociales);
- la eliminación y/o la orientación precisa de los subsidios;
- la reforma fiscal;
- la restricción del crédito;
- la privatización de la mayor parte de las empresas estatales;
- la liberalización comercial;
- la devaluación;
- la abolición de barreras para la inversión extranjera; y
- los salarios "competitivos".

Los cambios estructurales en la economía y en el papel del Estado han hecho que México sea una de las economías más abiertas en el mundo. Según un representante del gobierno, el papel del gobierno "ya no es el de regular, sino más bien el de desregular"<sup>2</sup>. La planificación económica ha sido reemplazada por una confianza en el mercado para determinar los esquemas de inversión y de producción, así como el suministro de bienes y servicios básicos.

La estabilización y el proceso de ajuste se han llevado a cabo en dos fases. La primera (1982-1987) estuvo marcada por los esfuerzos para estabilizar la economía a través de medidas drásticas de austeridad y para generar las divisas necesarias para pagar el servicio de la deuda. Durante este periodo se inició un programa de liberalización comercial de gran alcance, junto con la privatización de algunas empresas estatales. El esfuerzo de estabilización falló. Entre 1982 y 1987, México experimentó una recesión severa, tasas de inflación muy alta y un déficit financiero en aumento.

En su segunda fase (1987-presente) el programa se ha concentrado en la estabilización económica, mientras se expanden y consolidan la privatización y las reformas financieras y del sector comercio. El cambio más significativo ha sido la inclusión de un "Pacto" de estabilización en la segunda fase. El Pacto es un convenio entre las cúpulas del gobierno, el sector empresarial, los sindicatos y las organizaciones campesinas oficialistas, diseñado para controlar precios y salarios (y por lo tanto la inflación). El Pacto se modifica y se renueva periódicamente, para reflejar las prioridades económicas cambiantes del gobierno.

Al equilibrar la liberalización económica con políticas neo-populistas, el gobierno de Carlos Salinas pudo conservar el apoyo de sectores sociales tradicionales. Esto ha mantenido el programa de estabilización económica a flote. Sin embargo, como las políticas neoliberales reducen el poder del Estado y a la larga marginan a los pobres, se está volviendo cada vez más difícil mantener tal equilibrio.

***B. ¿Han cumplido sus objetivos los programas de ajuste?***

Según el Banco Mundial, el objetivo de un programa de ajuste estructural es "restaurar el crecimiento económico sostenido y lograr un progreso duradero en el combate a la pobreza" <sup>3</sup>. En México, la tasa promedio de crecimiento económico fue de cero por ciento durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y sólo de 2.2 por ciento —escasamente arriba de la tasa de crecimiento de la población— durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994). Entretanto, aún los indicadores del gobierno señalan una inequidad creciente y un aumento en la pobreza en la década pasada en México. La Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares para 1992 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) muestra una concentración del ingreso en aumento para 1988-1992.<sup>4</sup>

A partir de 1988, el programa de ajuste ha sido relativamente exitoso en estabilizar las condiciones macroeconómicas, factor importante para lograr un crecimiento sostenido. No obstante, el mejoramiento de indicadores económicos no se ha traducido en un mejor nivel de vida para la mayoría de los mexicanos. De hecho, el crecimiento económico alcanzado ha sido insuficiente y se ha logrado a expensas de los pobres y de la clase trabajadora.

Más adelante subrayamos algunos de los resultados del ajuste en cuatro sectores: el sector público, el comercio, el sector financiero, y el mercado de trabajo. Las reformas de las políticas en estos sectores han tenido resultados mixtos. Sin embargo, es evidente que aún cuando los objetivos a corto plazo se han logrado, esto no necesariamente contribuye a alcanzar dos metas supuestamente importantes del ajuste: el crecimiento económico sostenible y un avance en el alivio de la pobreza.

### ***1. Reforma del sector público***

Las reformas del sector público deben restaurar el equilibrio en las finanzas públicas, reducir el papel del Estado en la economía, y hacer más eficiente al sector público. Para lograr esto, las acciones de política incluyen una reducción en el gasto público y la privatización o reestructuración de las empresas estatales. En México, la reforma del sector público inicialmente se concentró en equilibrar el presupuesto, pero gradualmente el papel del Estado se transformó por completo.

- Reducción en el gasto público. El déficit del sector público alcanzó 17 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en su punto máximo en 1982. Una de las primeras políticas de ajuste implementadas, fue un recorte drástico en el gasto público. En general, el ajuste sugiere el recorte del gasto "no productivo" para no afectar la producción ni los ingresos del Estado. Esto implica recortes en el gasto público. El presupuesto federal para desarrollo social (salud, educación, transporte, etcétera) bajó agudamente de 1982 a 1983. Continuó bajando hasta 1988. Ha subido gradualmente desde entonces, pero en 1991 estaba todavía por debajo de los niveles de 1980. Los pobres que se apoyan en estos servicios han sido más golpeados por tales recortes ya que no pueden pagar alternativas privadas a estos servicios.

Durante la década de los ochenta, el presupuesto de salud como porcentaje del gasto público total bajó de 4.7 por ciento a 2.7.<sup>5</sup> El Banco Mundial ha reconocido que el

gobierno mexicano "...podría estar gastando por abajo de lo debido en el cuidado de la salud", pero debido a la necesidad de control del gasto público, el Banco sostiene que es necesario buscar fuentes alternativas de financiamiento, "...incluyendo la posibilidad de privatizar las actividades del sector salud, tales como los servicios curativos." <sup>6</sup>

Según el Banco Mundial, en 1985 solamente el 45 por ciento de la población tenía acceso a los servicios de salud <sup>7</sup>. A pesar de que los indicadores de salud han mejorado significativamente en las pasadas seis décadas, hay signos de que los recortes en los servicios de salud durante los ochenta han invertido ciertas tendencias positivas. Por ejemplo, entre 1980 y 1992, las muertes infantiles debidas a deficiencias nutricionales casi se triplicaron, hasta alcanzar tasas más altas que aquéllas registradas en los setenta <sup>8</sup>. A partir de 1989, el fondo de inversión social del gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ha aumentado la inversión en el sector salud sustancialmente, pero la declinación total en la calidad y en la cobertura de los servicios públicos ha llevado a recurrir a la medicina privada a aquellos sectores de la población que pueden pagarla. Debido al hecho de que la mitad de los mexicanos viven en la pobreza, la privatización del cuidado a la salud excluiría a la mayor parte de la población.

Naciones Unidas recomienda que los países en desarrollo gasten 8 por ciento del PIB en educación. Entre 1982 y 1990, el gasto público total en educación cayó casi 21 por ciento, de 5.5 del PIB a 2.5 por ciento <sup>9</sup>. México gasta aproximadamente 45 dólares por persona por año en programas educativos, mientras que Estados Unidos gasta 1,400. En 1982 los maestros ganaban 3.5 veces el salario mínimo (el salario mínimo real se redujo en 50 por ciento durante este período) <sup>10</sup>. Hay una preocupación entre los funcionarios del sector educativo en el sentido de que la crisis económica está forzando a algunos niños (especialmente aquéllos en la escuela secundaria) a abandonar los estudios.

Paralelamente a lo acontecido en el sector salud, los recortes presupuestales del gobierno en el financiamiento de la educación pública han coincidido con un aumento en el número de escuelas privadas. La privatización de la educación pone en peligro el deseo que tiene México desde hace mucho tiempo de hacer más accesible la educación a todos los grupos de ingreso.

- Privatización y reestructuración de la empresa pública. El Banco Mundial ha aplaudido a México por llevar a cabo uno de los programas de privatización más ambiciosos del mundo. El proceso de privatización empezó en 1982, y a mediados de 1994 quedaba poco que privatizar: el número de empresas del Estado bajó durante ese periodo de 1,155 a menos de 150. La mayor parte de las empresas paraestatales también fueron privatizadas, a excepción de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Estas dos compañías, sin embargo, han subcontratado constantemente servicios al sector privado. De manera global, la participación del Estado en el PIB ha sido reducida drásticamente.

La privatización de las compañías estatales ha generado ingresos por más de 26 mil millones de dólares para el gobierno de México, pero también ha llevado a una concentración más grande de la riqueza y a un aumento en los monopolios privados. Según un informe del Banco Mundial:

...ha habido un empeoramiento del modelo ya sesgado y concentrado de distribución de la propiedad en la economía y un aumento en la integración vertical. Solamente un pequeño grupo de conglomerados locales se ha involucrado en la compra de empresas públicas. En cierta medida, este resultado refleja el actual modelo de propiedad en México, y no los efectos del retiro de la inversión pública per se. Quienes formulan estas políticas en México no han usado todavía, como en algunos otros países, la desinversión como una herramienta importante para evitar una concentración de recursos ulterior y para distribuir la propiedad más ampliamente en la economía...<sup>11</sup>

Ni la aprobación en 1993 de una ley para incrementar la competencia económica, ni el nombramiento de un funcionario para combatir las prácticas monopólicas, han evitado que el grado de monopolio haya aumentado prácticamente en todos los sectores de la industria.

## ***2. Reforma comercial y sector externo***

Como parte del programa de ajuste, se echó a andar un importante programa de liberalización comercial, destinado a abrir la economía nacional y a integrarla en la economía global. El programa incluía la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, la eliminación de subsidios a las industrias que compiten con las importaciones, y la devaluación de la moneda.

- Liberalización comercial. Según el Banco Mundial, la liberalización del comercio es la pieza central del programa de ajuste. El Banco Mundial le dio a México dos préstamos de 500 millones de dólares en 1985 y 1987, cuyo propósito era ayudar a la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, así como la simplificación de la estructura arancelaria. En el verano de 1986, a la mitad del programa de liberalización comercial, México entró al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

La abrupta liberalización comercial dio como resultado un déficit comercial enorme (23 mil millones de dólares en 1993). El gobierno mexicano insiste en que el déficit comercial es manejable debido a que el flujo de inversión extranjera y la repatriación de capital son suficientes para financiarlo y porque el volumen de importaciones consiste tanto en bienes de capital como en bienes intermedios, que ayudan a aumentar la producción y a ampliar la capacidad productiva. Sin embargo, los estudios muestran que la manera en que el Banco de México clasifica las importaciones hace imposible determinar si son bienes intermedios, de capital o de consumo.<sup>12</sup>

La liberalización del comercio ha tenido éxito en aumentar y diversificar las ventas al exterior y, por lo tanto, en incrementar los ingresos por exportaciones. Pero, al mismo tiempo, la micro, pequeña y mediana industria nacional (incluyendo a los productores agropecuarios) no están preparadas para la apertura y no pueden competir con importaciones baratas. Muchos de ellos han cerrado sus negocios o se han vuelto distribuidores o concesionarios de fabricantes estadounidenses. Un hombre de negocios mexicano lo expresa de esta manera: "si usted posee un negocio que vale 100 pesos, y usted necesita invertir otros 100 para hacerlo competitivo, a lo mejor decide que la perspectiva de enfrentar la

competencia de los productores americanos o del sureste asiático, no es tan atractiva como la obtención de rendimientos altos y rápidos en el mercado de valores o en el mercado de dinero".<sup>13</sup>

La instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) garantiza la permanencia de las políticas de ajuste, quitando las trabas estructurales al libre flujo de capitales, de inversión, y de bienes y servicios a nivel internacional. Esta es la primera vez que dos países industrializados y una nación en desarrollo firman un convenio económico de esta magnitud. El TLCAN no contiene ningún fondo estructural para abordar el problema de las asimetrías entre estos tres países, ni mecanismos para promover el desarrollo justo y sostenible en la región.

A seis meses de la puesta en vigor del TLCAN, las tasas de desempleo estaban aumentando, al tiempo que las empresas pequeñas y medianas cerraban sus puertas. En los primeros cinco meses de 1994, las importaciones mexicanas aumentaron 26 por ciento comparadas con el mismo periodo de 1993, mientras las exportaciones crecieron 17.3 por ciento.<sup>14</sup>

- Deuda. A pesar de los esfuerzos del gobierno por minimizar la importancia de la deuda externa, los pagos del servicio de la deuda continúan siendo una carga para la economía, ya que los recursos que podrían ser asignados al desarrollo están siendo enviados al exterior. Entre 1982 y 1989, aproximadamente 15 mil millones de dólares por año que podrían haber sido asignados al desarrollo fueron enviados al exterior como pago del servicio de la deuda. Mientras tanto, la deuda total externa subió de 86.23 mil millones de dólares en 1982 a más de 120 mil millones en 1992. Según el investigador Tom Barry: "Juntos, los pagos de servicio de la deuda externa e interna han hecho que el desarrollo económico general que debía mejorar el bienestar de la sociedad haya quedado fuera del alcance de la capacidad financiera del gobierno. Endeudado con acreedores nacionales e internacionales en un marco de estabilidad muy precaria, el gobierno ha visto a sus acreedores como sus principales asociados en materia de planificación económica".<sup>15</sup>

- Devaluación. Después de devaluaciones masivas y fluctuaciones de tasas de cambio a principios de los ochenta, hubo una relativa estabilidad del tipo de cambio desde 1987 (esta situación cambió el 20 de diciembre de 1994, cuando el peso se devaluó de 3.45 a 5 nuevos pesos por dólar). Sin embargo, la idea de contener los precios manteniendo por debajo de su nivel verdadero el tipo de cambio real se tradujo en una sobrevaluación del peso. A finales de septiembre de 1994, las estimaciones de esta sobrevaluación iban del 8 al 39 por ciento, dependiendo del método de cálculo. Este nivel alto de sobrevaluación se ha sostenido hasta ahora debido a la ayuda del gobierno estadounidense, a través de la expansión de un crédito de la Reserva Federal al Banco de México (canje de pesos por dólares) de 1 mil millones de dólares a 6 mil millones. Otros factores para poder sostener el peso sobrevaluado fueron el nivel de reservas en el Banco de México (de aproximadamente 16 mil millones de dólares en julio de 1994, aunque erosionándose rápidamente) y el nivel muy elevado de la tasa de interés real (fluctuó alrededor del 6 por ciento en 1993 y mantuvo un nivel similar a lo largo de 1994).

### ***3. Reformas en el sector financiero***

- *Crédito.* El sistema financiero mexicano incluyó durante décadas a bancos de desarrollo sectorial, cuyo objetivo era financiar proyectos llevados a cabo por sectores de bajos ingresos. En el marco de las reformas al sector financiero, virtualmente todo el crédito se canaliza a través de bancos comerciales a tasas comerciales, reduciendo drásticamente los subsidios crediticios. Se restringió el crédito total y se dio prioridad a los productores con potencial de exportación. Algunos sectores de bajos ingresos son elegibles para créditos sin intereses de Pronasol, pero la cantidad de crédito por productor es tan baja que deja a éstos por debajo de los niveles de subsistencia (ver el estudio de Chihuahua). Esta estructura crediticia ha lastimado seriamente a la micro, pequeña y mediana industria (que emplea al 80 por ciento de la fuerza de trabajo del país) y al mismo tiempo ha reforzado a los monopolios en la economía mexicana.

- *Tasas de interés.* Las tasas de interés real extremadamente altas —mantenidas para atraer la inversión extranjera y evitar la fuga de capitales— han creado un problema crediticio serio para la industria nacional, que tiene que competir con industrias estadounidenses que reciben crédito a tasas de interés mucho más bajas. Los beneficiarios de esta política son los grandes consorcios comerciales, industriales y de servicios. Ha surgido un círculo vicioso: las tasas de interés no pueden reducirse debido a que ello causaría fugas de capital, pero estas mismas tasas altas conllevan el estancamiento económico, y éste se traduce en una reducción de la inversión.

- *Reformas del sector bancario.* Ha habido una concentración extrema de recursos financieros en México. Los bancos comerciales, las casas de bolsa, los bancos de inversión, las casas de cambio, y otras instituciones financieras se han convertido en los recientemente formados "grupos financieros". Dos de estos grupos, Accival-Banamex y Vamsa-Bancomer, controlan la mitad de todos los recursos financieros del sistema. Aproximadamente 180,000 cuentas individuales (de un total de 25 millones) suman el 80 por ciento del total de recursos en el sistema financiero. Los grupos se están concentrando en las operaciones de banca corporativa, que son las más rentables, en lugar de extender sus servicios al consumidor medio. Esto ha provocado temores de que "...una de las fallas de la reestructuración del sector financiero podría ser su falta de capacidad para sostener la producción que está orientada a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población."<sup>16</sup>

- *Inversión.* El gobierno ha buscado atraer la inversión extranjera para compensar un nivel bajo de ahorro interno e inversión. La inversión extranjera directa acumulada se multiplicó por tres entre 1981 y 1991<sup>17</sup> A pesar de ello, la mayor parte de los flujos de capital en los años recientes han ido a inversiones de cartera —adquisición de activos ya existentes— más que a la actividad productiva

### ***4. Reformas en el mercado de trabajo***

La caída en los salarios reales es en los hechos un elemento del programa de ajuste, que se utiliza como un medio para que no aumente drásticamente el desempleo en el marco de la



reforma económica. Además, el Banco Mundial recomienda la eliminación de las instituciones que regulan el mercado de trabajo y de los reglamentos que "restringen la movilidad del trabajo", tales como las indemnizaciones por despido y las prestaciones no salariales. Los líderes del sector privado quieren que la fuerza de trabajo sea más "flexible" y atractiva para los inversionistas extranjeros; continúan pugnando por el derecho a contratar trabajadores por hora, al tiempo que impulsan una mayor reducción de las prestaciones no salariales.

- *Empleo.* Se ha mencionado a México como un ejemplo exitoso de un país en donde el ajuste ha incluido una reducción del salario real para evitar el desempleo masivo.<sup>18</sup> Según el gobierno, el desempleo en 1993 era solamente de 2.9 por ciento. Sin embargo, en un estudio de 1991, el Congreso del Trabajo (CT) indicó que, de una población económicamente activa de 34 millones, 15 por ciento estaba en desempleo abierto, y más del 40 por ciento -14 millones de personas— estaba subempleada.<sup>19</sup> El gobierno solamente mide el desempleo urbano, pero se cree que el problema es más severo en las áreas rurales. Por otro lado, debido a que el sistema de seguridad social de México no da cobertura a la totalidad de la población y a que no existe el seguro de desempleo, casi nadie puede permanecer desempleado por un periodo largo de tiempo. Desafortunadamente, el gobierno no proporciona estadísticas en cuanto al subempleo.

Se han creado puestos de trabajo en algunas industrias (especialmente en la industria maquiladora y en el sector de servicios), pero, en el agregado, los despidos masivos y las tasas de crecimiento más reducidas en la inversión nacional se han traducido en una reducción de las oportunidades de empleo.

En 1992, 90 por ciento de las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores estaban despidiendo trabajadores como consecuencia del estancamiento económico, de las bajas utilidades, de la globalización y de su falta de capacidad para competir en el mercado internacional.<sup>20</sup>

Más de un millón de trabajadores ingresan al mercado de trabajo cada año. Pero, entre 1988 y 1992, solamente se crearon 583,208 empleos nuevos.<sup>21</sup> Esto representa para México un déficit de al menos 2.6 millones de puestos de trabajo. Según un estudio de Bancomer —el segundo banco comercial más grande— en 1993 se perdieron 600,000 empleos en el sector manufacturero.<sup>22</sup>

Según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), en México se verifica el caso raro en que la economía está marcada por una relación inversa entre inversión y empleo. Mientras que la primera ha aumentado en un 9 por ciento en los últimos tres años, la creación de empleos ha caído marcadamente.<sup>23</sup>

- La economía informal. Históricamente, México ha tenido una economía informal de tamaño considerable, pero durante los ochenta este sector creció rápidamente como resultado de la crisis económica y del ajuste. Según el INEGI, la economía informal como porcentaje del PIB creció de aproximadamente 12.9 por ciento en 1986 a 22.5 en 1991, y actualmente emplea cerca de un tercio de la población económicamente activa. Otros

estiman que los porcentajes son aún más altos —podrían llegar a 32 por ciento del PIB y 50 por ciento de la población económicamente activa.<sup>24</sup>

En la economía informal las ocupaciones van de vendedores ambulantes a empleados de maquiladoras que trabajan en sus casas para la pequeña industria. Los ingresos mensuales promedio en el sector informal se estiman en el doble del salario mínimo (o aproximadamente 275 dólares por mes). El sector informal ha proporcionado una fuente de ingreso para millones de personas durante la crisis económica, reduciendo la posibilidad de trastornos sociales.

- Salarios. El Banco Mundial y el FMI argumentan que una reducción temporal en los salarios reales puede ayudar a compensar los efectos negativos del PAE en la generación de empleo. No obstante, México experimentó una caída aguda y continúa en los salarios reales durante los ochenta, al tiempo que se registraban despidos masivos y altos niveles de desempleo.

Para mediados de 1994, el salario mínimo en México era de 14.8 nuevos pesos (4.42 dólares) por día. Según un estudio de investigadores de la Facultad de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), desde el inicio del Pacto en diciembre de 1987 hasta el 1° de mayo de 1994, el salario mínimo aumentó en 136 por ciento, mientras que el costo de la Canasta Básica creció 371 por ciento.<sup>25</sup>

Los salarios contractuales han aumentado más que el salario mínimo en los años recientes, pero todavía han sido insuficientes para recuperar el poder de compra perdido en los ochenta (ver datos sobre remuneraciones totales en la sección de Conclusiones). Como proporción del PIB, el trabajo asalariado bajó del 36 por ciento a 22 durante los ochenta, mientras que el capital subió de 54 a 62.<sup>26</sup>

El gobierno de Clinton hizo su campaña en favor del TLC sobre la base de que México representaba un mercado de más de 80 millones de consumidores para las exportaciones americanas. Sin embargo, la verdad es que menos de ocho millones de las 86 millones, de personas tienen ingresos del nivel de la clase media o superiores. "Nadie tiene dinero", dice un socio de Arthur Andersen & Co., en la ciudad de México. Un analista de First Boston agrega, "No contaría con que (en México) se desarrolle una clase media de tamaño importante en el futuro inmediato".

### ***C. Impacto en los pobres y en la distribución del ingreso***

#### ***1. Pobreza***

Las estadísticas de la pobreza en México varían ampliamente, dependiendo del método de cálculo y de la definición de pobreza que se use. Sin embargo, es claro que el ajuste no ha sido exitoso en reducir su incidencia, y hay evidencias de que la misma ha aumentado bajo el ajuste. En 1992 el gobierno pidió a consultores externos del Pronasol la realización de un estudio que observara los índices de pobreza durante la década anterior. Según este

informe, cerca de la mitad de los mexicanos vivían en la pobreza en 1990 (42 millones) y 18 millones vivían en condiciones de extrema pobreza. El estudio añade que:

...el crecimiento económico no es suficiente para erradicar la pobreza y la pobreza extrema... aún cuando el crecimiento se acelera, no logra absorber a toda la fuerza de trabajo, y amplios sectores de la población permanecen al margen de la producción comercial y, por lo tanto, no pueden entrar al mercado... Si las cifras de la pobreza son estremecedoras, sus consecuencias deben serlo aún más... la desnutrición se ha vuelto la condición normal de la sociedad..<sup>28</sup>

Otro estudio solicitado por Pronasol indica que durante los ochenta el crecimiento medio de la población fue de 2.14 por ciento, mientras que el crecimiento de la extrema pobreza fue de 4.4 y el aumento en la pobreza general fue de 5.1 <sup>29</sup> Es urgente la realización de un estudio más comprehensivo de los cambios en los niveles de pobreza durante los últimos 15-20 años. Una investigación de Santiago Levy publicada por el Banco Mundial proporciona información detallada sobre la pobreza en México, pero fue redactada en 1989 con estadísticas de 1984, así que las cifras son muy antiguas y no nos dan la posibilidad de efectuar una comparación en el tiempo.

- *Pronasol*. El principal programa del gobierno para aliviar la pobreza es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que inició el presidente Salinas en diciembre de 1988. Pronasol se propone aliviar la pobreza extrema al tiempo que promueve la participación comunitaria en el desarrollo. Ha sido criticado fuertemente por los partidos políticos de oposición, así como por varias ONGs, que ven al Pronasol como una herramienta corporativista del gobierno, que éste utiliza para allegarse apoyo a sí mismo y al PRI, el partido de Estado.

(Pronasol) está construido sobre algunas limitaciones en el sistema político del país, al tiempo que las refuerza. El presidente maneja al Pronasol sacando dinero de su bolsillo; la selección de sus beneficiarios se hace con base en criterios políticos partidarios y de la imagen personal del presidente y, lo más importante, el programa es inmune a cualquier medio democrático de control o de rendición de cuentas. Como resultado, el Pronasol fortalece instituciones y prácticas —tales como el presidencialismo y la competencia injusta entre partidos— que constituyen los principales obstáculos para el cambio político en México.<sup>30</sup>

En general, la mayor parte de las quejas sobre Pronasol son de tipo político. Las mismas personas que argumentan en contra del programa debido a su naturaleza política, también argumentan que los recursos destinados al programa son demasiado escasos como para alcanzar realmente una reducción significativa en la pobreza.

Una evaluación exhaustiva del Pronasol está más allá del propósito de este estudio. Haciendo a un lado los problemas de naturaleza política del programa, éste apoya proyectos de desarrollo que las comunidades necesitan con urgencia. Desde la perspectiva de base de la gente involucrada en nuestros estudios de caso, en la práctica hubo tanto experiencias positivas como negativas con Pronasol (ver los estudios de Chihuahua y de San Miguel Teotongo).

## ***2. Distribución del ingreso***

Desde 1982, la privatización y la desregulación han contribuido a una concentración extrema del ingreso y de la riqueza. En lo que los analistas llaman un proceso de "goteo hacia arriba", ha habido en México una transferencia masiva de recursos de la población asalariada a los propietarios del capital, y del control público a (pocas) manos privadas. En la década pasada la significativa brecha entre pobres y ricos se agrandó aún más. El 20 por ciento más rico de la población recibió 54.2 por ciento del ingreso nacional en 1992, contra 48.4 en 1984. Los ingresos del 20 por ciento más pobre de la población bajaron del 5 en 1984 al 4.3 por ciento del ingreso nacional en 1992.<sup>31</sup>

Para ilustrar la extrema concentración de la riqueza y del ingreso tomemos la información que proporciona la revista Forbes sobre el mexicano más acaudalado, Carlos Slim, cuya fortuna asciende a 6.6 mil millones de dólares. En el otro extremo, cerca del 20 por ciento de la población -17 millones de personas en extrema pobreza— subsisten con ingresos de menos de 350 dólares por persona por año. En otras palabras, los recursos del hombre más rico de México son mayores que la suma del ingreso anual de los 17 millones de personas más pobres. Slim no es un caso aislado:

Este País durante el gobierno de Salinas el número de mexicanos cuya fortuna era mayor a 1 mil millones de dólares, subió de 2 a 24.<sup>32</sup>

Según Nancy Birdsall, vicepresidenta ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esta tendencia hacia una mayor desigualdad va a contrapelo del imperativo de crear un mercado interno fuerte, lo cual es un factor indispensable para asegurar el crecimiento económico sostenido.<sup>33</sup>

## ***D. Impacto del ajuste estructural en el medio ambiente***

México es uno de los trece países de "megadiversidad" que juntos, cuentan con aproximadamente 60 por ciento de las especies del planeta. Ocupa el cuarto lugar en el mundo en el total de especies. Sin embargo, esta riqueza de biodiversidad se está erosionando rápidamente. El país tenía problemas ambientales serios desde mucho antes de que el ajuste comenzara. Las décadas de industrialización sin protección ambiental, las políticas agropecuarias que fomentan la exportación a gran escala de recursos naturales, y los subsidios para la ganadería (que causan deforestación y erosión del suelo) han costado caro al medio ambiente mexicano. Entre los problemas ambientales más graves en México están: la contaminación del aire, la escasez y contaminación del agua; el manejo de desechos sólidos y tóxicos; la deforestación y erosión del suelo; y la pérdida de diversidad biológica.

## ***1. Reformas institucionales***

Como parte de la disciplina fiscal requerida por el ajuste, entre 1986 y 1989 el presupuesto para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la agencia de protección al medio ambiente, se redujo en 60 por ciento en términos reales.<sup>34</sup> Aunque se incrementó en los años siguientes, su tamaño está muy lejos de lo que se requiere para manejar una dependencia que tenga control efectivo sobre la cuestión ambiental. En 1992, Sedue se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo mandato ya no está centrado en el medio ambiente sino en todos los aspectos del desarrollo social. Junto con esta transformación de la agencia ambiental del gobierno, se crearon el Instituto de Ecología y la Procuraduría de la Defensa del Ambiente, pero su capacidad de poner en práctica la normatividad está aún por verse.

## ***2. Ajuste, comercio y medio ambiente***

El TLC, dicen sus partidarios, hará de México un país más rico, el cual eventualmente creará los recursos financieros para limpiar el medio ambiente y evitar la degradación futura de la dotación de recursos naturales. Un mayor presupuesto para este propósito se traducirá supuestamente en una mayor vigilancia y en un mejor cumplimiento de la legislación ambiental, ya que se podría contratar y entrenar a más personal para asegurar que se cumpla la ley. Sin embargo, la realidad es bien distinta para los trabajadores de las maquiladoras que tienen que beber agua de fuentes contaminadas; para los indios Tarahumaras que no pueden beneficiarse de sus bosques, debido a la deforestación masiva por parte de las compañías madereras; para los pescadores costeros que han sido perjudicados por la perforación de pozos de petróleo de Pemex; y para los millones de residentes de la ciudad de México, cuyos costos de atención a la salud han subido dramáticamente debido a la contaminación del aire.

## ***3. Alternativas***

¿Qué se puede hacer para solucionar estos problemas? A continuación damos unas sugerencias preliminares:

- Promover el "derecho a saber". En las raras ocasiones en que se llevan a cabo estudios previos de impacto ambiental en el caso de nuevas inversiones, sus resultados no se hacen públicos. Los grupos ambientalistas están convencidos de que mientras no se establezcan mecanismos autónomos de vigilancia (por parte de movimientos ciudadanos, ONGs. comunidades, etcétera) del cumplimiento de las leyes ambientales, no habrá un progreso significativo en este aspecto.
- El principio de que "el contaminante paga y restaura el daño" debería de hacerse cumplir por parte de las compañías, nacionales y extranjeras que invierten en México.
- Vincular la política ambiental con la tecnología apropiada para minimizar el posible impacto negativo de sistemas pesqueros, agrícolas e industriales que permanecen sin control.

- En general, permitir que los grupos ciudadanos y las organizaciones de base a nivel local jueguen un papel más activo, generalmente en las áreas de política ambiental y de programas de prevención de la contaminación.

### ***III El impacto del ajuste en la agricultura en Chihuahua***

#### ***A. Visión de conjunto***

##### ***1. La agricultura en México***

Históricamente, la agricultura ha jugado un papel clave en el desarrollo económico, político y social de México, aun cuando el terreno montañoso y el clima árido del país dificultan las labores agrícolas en la mayor parte del territorio. Actualmente, el futuro del sector agrícola está en el centro del debate sobre el desarrollo.

En 1910, en vísperas de la Revolución Mexicana, el 70 por ciento de la tierra cultivable en el país era controlada por el uno por ciento de la población.<sup>35</sup>

En teoría, la conquista del derecho de los campesinos a poseer y cultivar la tierra fue una meta fundamental de la Revolución Mexicana. En la práctica, los campesinos a quienes se les dio tierra fueron organizados con propósitos de apoyo político al régimen, pero fueron marginados a nivel económico.

La reforma agraria emprendida tras la Revolución estableció "ejidos", parcelas de terreno controladas por los campesinos mismos, pero bajo la propiedad del Estado. Esto significaba que las parcelas no podían ser vendidas o transferidas. El gobierno aplicó esta medida como un intento de evitar la reconcentración de la propiedad y el control de la tierra ejidal en manos de grandes terratenientes. A pesar de que la reforma agraria formó 28,000 ejidos, beneficiando a tres millones de familias, se estima que el 85 por ciento de la tierra repartida entre 1952 y 1982 no era cultivable.<sup>36</sup> "Los ejidos ocupan el 43 por ciento de la tierra cultivable y comprenden más del 60 por ciento de la población campesina de la nación, aunque contribuyen con menos del 10 por ciento de la producción del país"<sup>37</sup>

La estrategia dual de apoyar tanto a los campesinos como a los grandes agroexportadores fue políticamente exitosa durante décadas. Mientras sus necesidades básicas eran abordadas y al menos parcialmente resueltas, los campesinos generalmente aceptaron el hecho de que el gobierno invirtiera más y más —en la forma de crédito, irrigación y nuevas tecnologías— en la producción de gran escala en el sector exportador.

Por tratarse de un asunto muy delicado políticamente, en el sector agrícola las medidas de ajuste no se impusieron de entrada. Sin embargo, a partir de mediados de los años ochenta, las reformas en el sector agropecuario se han ido arraigando, transformando gradualmente el México rural. El nuevo énfasis en la modernización del campo —incluyendo a los ejidos y a las comunidades— es un cambio dramático, ya que significa la eliminación de una estrategia de proporcionar subsidios, precios de garantía y crédito a pequeños productores de básicos que producen para el mercado interno, la cual estuvo vigente durante décadas.

Los cambios al Artículo 27 de la Constitución aprobados en diciembre de 1991 establecieron el final del reparto de tierras por parte del Estado, y permitieron a las compañías comprar tierras legalmente por su cuenta o a través de una asociación con los ejidos. Asimismo, permitieron la subdivisión de los ejidos y su conversión a propiedad privada. Según el economista agrícola José Luis Calva, el leit-motiv, detrás de la propuesta para cambiar la Ley Agraria, fue el deseo de abrir la tierra ejidal a los negocios, como parte de la pretendida modernización del México rural.

La propiedad corporativa de tierras rurales ha pavimentado el camino para la concentración de los predios rurales. Tres de las agroindustrias más grandes de México (Del Monte, Herdez y Anderson-Clayton) ya han empezado a comprar tierras ejidales en el centro de México. Los extranjeros pueden poseer 49 por ciento de las tierras y 100 por ciento del capital en estos ranchos.<sup>38</sup>

## ***2. La agricultura en Chihuahua***

Ubicado en la frontera con Estados Unidos, Chihuahua es el estado más grande de México, con una población de 2,441,873 habitantes en 1990. Su agricultura de temporal está dedicada fundamentalmente al cultivo de maíz y frijol, productos que son la base de la dieta de los mexicanos. Los campesinos generalmente cultivan estos productos para su propio consumo y para venderlos en la ciudad de Chihuahua.

La agricultura de temporal ocupa las tres cuartas partes de la tierra agrícola de la entidad, representa el 20 por ciento de la producción agrícola total y el 12 por ciento del valor agrícola total. Emplea aproximadamente el 17 por ciento de la población económicamente activa (o 137,236 personas). De éstas, 103,162 son ejidatarios y el resto son pequeños propietarios.

El Frente Democrático Campesino (FDC) de Chihuahua, una federación de aproximadamente 3,000 productores de maíz y frijol, es una de las organizaciones independientes más importantes en el norte de México. Tuvo su origen en los fuertes movimientos sociales que pedían aumentos en los precios de garantía del maíz y del frijol a mediados de los ochenta. El FDC se organizó a nivel de base en un esfuerzo para contrarrestar las políticas de ajuste que perjudicaron a sus miembros.

### ***B. Las políticas de ajuste estructural en Chihuahua***

A pesar de que el ajuste se ha instrumentado más lentamente en el sector agrícola que en otras áreas, en 1992 el gobierno de Salinas utilizó una variedad de políticas con el objetivo declarado de transformar el sector agrícola en un productor más eficaz a nivel internacional. En 1988 México recibió un Préstamo del Sector Agrícola (ME-2918) del Banco Mundial que estableció los lineamientos para las reformas durante dos años y medio. Los objetivos globales del programa fueron:

1. Quitar los subsidios globales a los alimentos, así como reorientar los restantes subsidios alimentarios para los pobres;
2. Reducir la intervención del gobierno en los mercados agrícolas, por la vía de eliminar los precios de garantía de los granos (excepto maíz y frijol), moviéndose hacia precios determinados por el mercado;
3. Abolir los controles de exportación y las restricciones cuantitativas en productos claves;
4. Reducir el papel de las paraestatales agrícolas;
5. Liberalizar el comercio agrícola;
6. Quitar los subsidios a los insumos;
7. Aumentar la eficiencia de la inversión pública, en términos reales; y
8. Descentralizar y recortar personal en la Secretaría de Agricultura.<sup>39</sup>

Además, otros préstamos sectoriales que forman parte del "paquete" de ajuste afectaron directamente a los productores de frijol y maíz de Chihuahua. Por ejemplo, el Banco, a través de un préstamo del sector financiero, buscó reducir el crédito subsidiado canalizado por los bancos de desarrollo; se vinculó un préstamo de liberalización comercial a una reducción de los aranceles en las importaciones agrícolas; y la obtención de un préstamo del sector de fertilizantes requirió la internacionalización de los precios de éstos.<sup>40</sup> Considerados en conjunto, estos préstamos han llevado a una reestructuración del sector agrícola.

Este estudio analizará los efectos de cuatro políticas de ajuste sobre los productores de maíz y de frijol en Chihuahua:

- la reducción del crédito;
- la eliminación de subsidios a los insumos;
- la eliminación o la reducción de los precios de garantía; y
- la liberalización del comercio.

El análisis muestra una variedad de maneras en que los PAEs han afectado a la agricultura mexicana (y a la chihuahuense también). Estos programas estimularon la producción a gran escala de semillas de exportación: redujeron el apoyo para la producción de bienes básicos; aumentaron el costo de insumos para la producción agropecuaria, al tiempo que presionaron a la baja en el precio de los granos básicos. Han promovido un cambio en la ganadería en la parte norte del país, y estimularon la migración tanto hacia ciudades mexicanas como hacia Estados Unidos.

### ***1. Reducción del crédito***

Uno de los componentes más importantes del ajuste, relacionado con el sector agrícola, es la reducción del crédito para la producción de granos básicos y para las regiones consideradas menos productivas. El gobierno federal ha desmantelado paulatinamente al Banrural (el banco de desarrollo rural del gobierno) y ha sustituido esos créditos por préstamos sin intereses de Pronasol. Los campesinos del FDC generalmente prefieren el crédito Pronasol porque no pagan interés sobre estos préstamos. No obstante, debido a que la cobertura de Pronasol es muy limitada, los campesinos se ven obligados a buscar financiamiento adicional.



Según Alejandro Vázquez, un campesino del FDC:

Ya que los créditos de Pronasol no cubren todos nuestros gastos, tenemos que encontrar dinero de otras formas: cortamos madera para vender, pescamos en el río, o vendemos vacas y puercos... Pronasol está muy bien: nos prestan sin cobrarnos intereses, y si pagamos a tiempo podemos solicitar dinero para arreglar nuestra maquinaria o comprar animales. Banrural nos presta más dinero, eso es seguro, pero al final con los intereses, termina usted más quebrado que antes. Banrural nos hace dar vueltas y vueltas, y los créditos siempre llegan tarde.<sup>41</sup>

Según el Director General de Banrural, entre 1980 y 1988 el crédito total al campo fue reducido en casi la tercera parte.<sup>42</sup> Hasta 1989, la agricultura de temporal de Chihuahua había permanecido al margen de las reducciones en el crédito de Banrural. Pero en 1990, con el inicio del programa gubernamental para la "modernización" del campo, Banrural redujo su cobertura de crédito de 300,000 hectáreas a solamente 100,000 hectáreas de tierras de temporal. Más de 10,000 campesinos de Chihuahua perdieron su crédito agrícola y tuvieron que depender del apoyo de Pronasol.<sup>43</sup> Entre 1989 y 1992, Chihuahua experimentó una reducción de casi 75 por ciento en el área de tierra cubierta por el crédito de Banrural y una reducción de 37 por ciento en el financiamiento total.<sup>44</sup>

En 1992 el apoyo de Pronasol cubrió solamente 130,000 de las casi 900,000 hectáreas de tierra de temporal del estado. Además, mientras que el costo por hectárea de producción de maíz aumentó a 800,000 pesos (266 dólares), el crédito de Pronasol se limitó a 250,000 pesos (117 dólares) por hectárea y seis hectáreas por productor, o un máximo de 700 dólares.<sup>45</sup> Esto representa casi un 80 por ciento de reducción respecto de los 3,400 dólares (800,000 pesos por hectárea por un promedio de 12 hectáreas) que un mismo productor de maíz hubiera recibido en el pasado.

Enfrentados a tan drásticos recortes del crédito, los campesinos de Chihuahua se han visto obligados a buscar varias formas de financiamiento complementario. Cada familia tiene su propia estrategia. La familia de Rosa Valverde ha tenido su propio enfoque al respecto.

Entre mi esposo y los niños, tenemos 38 hectáreas y rentamos 15. Los únicos créditos que tenemos los hemos obtenido de Pronasol, gracias al Frente Democrático Campesino, pero el crédito solamente cubre 10 hectáreas. El resto lo tenemos que financiar vendiendo vacas o con el dinero que nos manda uno de mis hijos que se fue recientemente para Estados Unidos.<sup>46</sup>

El financiamiento de Pronasol, claramente más popular que el de Banrural, está lejos de constituir una solución a los problemas financieros de los campesinos. El crédito apenas es suficiente para mantener a los campesinos en los márgenes de la subsistencia, y hace poco para maximizar el potencial de la agricultura tradicional. "Si Pronasol deja de ▶ os crédito", dice Silvestre Vázquez, "tendremos que cultivar solamente para nuestro propio consumo. Podemos vestirnos, solamente porque nuestros familiares que viven los Estados Unidos nos dan ropa usada...".<sup>47</sup>

La nueva política crediticia ha dividido a los productores en dos grupos: los que tienen potencial para competir internacionalmente y los que no. Los primeros reciben créditos comerciales o de Banrural. El resto (que incluye a los campesinos productores de maíz y frijol del FDC) reciben créditos de Pronasol libres de intereses, pero en montos insuficientes para entrar al grupo de los productores "eficientes". Desde luego, el crédito por sí solo no ayudará a un productor ineficiente a volverse eficiente. Pero, sin crédito, estos campesinos no tienen oportunidad de competir bajo el nuevo sistema.

## ***2. Eliminación de los subsidios a los insumos***

Además de la considerable reducción del crédito, se han reducido o eliminado los subsidios a los fertilizantes, a las semillas, al combustible y a otros insumos. Muchos campesinos ya no pueden comprar los insumos que necesitan -440 de los 912 ejidos incluidos en este estudio no usan herbicidas o insecticidas debido a su costo.<sup>48</sup> Esto ha llevado a una reducción en las cosechas.

Hasta hace poco el gobierno era el proveedor principal de fertilizantes y semillas mejoradas, a través de las empresas estatales Fertimex y Pronase. Sin embargo, el gobierno fue obligado por el Banco Mundial a eliminar o reducir subsidios, resultando esto en precios más altos. El nuevo sistema de precios introducido en octubre de 1991 puso todos los precios de Fertimex a niveles internacionales.<sup>49</sup>

Las ventas de semillas mejoradas han bajado en tanto que sus precios han subido. El precio de las semillas certificadas declinó en términos reales hasta 1986-87, pero ha aumentado rápidamente a partir de entonces. En el caso de los 912 ejidos, solamente 310 utilizan semillas mejoradas.

El precio del combustible también se disparó. Entre 1978 y 1988, el precio del diesel subió 68,461 por ciento, el de la gasolina 17,607 por ciento; y el de los tractores agrícolas 13,163 por ciento. Mientras tanto, el precio de garantía del maíz subió solamente 8,448 por ciento.<sup>50</sup>

## ***3. Reducción de los precios de garantía***

Para proteger a los pequeños productores de mayores fluctuaciones en los precios de sus productos, el gobierno federal puso "precios de garantía" que pagarían a los productores de básicos. A partir de 1981, se eliminaron los precios de garantía en todos los productos, excepto el frijol y el maíz, cuyos precios se redujeron. Entre 1981 y 1990 el precio de garantía real del maíz bajó 39 por ciento y el del frijol 27 por ciento.<sup>51</sup> Aunque el Banco Mundial pretendía incluir el maíz y el frijol en el convenio para eliminar 1 precios de garantía de los granos, el gobierno consideró que "...los riesgos de la liberalización (de precios del maíz y del frijol) eran demasiado grandes en un periodo crítico del ajuste económico, especialmente al considerar que los recortes en los subsidios a los alimentos habían afectado a los pobres muy severamente."<sup>52</sup>

Los precios de garantía del maíz y del frijol desaparecerán pronto y serán reemplazados por "precios acordados", establecidos básicamente por la oferta y la demanda. Aunque los precios de garantía para el maíz y el frijol han estado cayendo, en 1993 todavía estaban por encima de los precios internacionales. Los productos chihuahuenses necesitan conocer estos precios de garantía a tiempo para poder planear la siembra. Las fluctuaciones en los precios de mercado de estos bienes, especialmente cuando el mercado esté completamente abierto a importaciones baratas, hará imposible que los pequeños productores de Chihuahua sobrevivan.

#### ***4. Liberalización comercial***

En el pasado, el gobierno mexicano apoyó la producción de granos básicos como parte de su estrategia de largo plazo de autosuficiencia alimentaria. La nueva política de modernización acentúa un concepto distinto de soberanía alimentaria, entendida como la capacidad de comprar la cantidad de alimentos necesarios para alimentar a la sociedad (más que la capacidad de producirla). Por lo tanto, a través de la liberalización del comercio y de una estrategia agropecuaria orientada a la exportación, hay un esfuerzo por allegarse suficientes divisas para importar los bienes básicos que no son producidos a nivel nacional. Estas importaciones deben ser más baratas que los mismos bienes producidos a nivel nacional, para así ahorrar dinero. Por otro lado, este enfoque requiere la utilización de la escasa moneda extranjera disponible, y contribuye a un déficit comercial en aumento y a cambios fundamentales en la estructura social de México.

La liberalización del comercio ha tenido tanto efectos positivos como negativos en los campesinos de Chihuahua. La reducción de los aranceles de importación ha significado un aumento significativo en las importaciones de granos básicos baratos, contra las cuales los campesinos no pueden competir. Por otro lado, ha cimentado el camino para importaciones más baratas de insumos que benefician a los productores. Sin embargo, estos insumos importados más baratos a menudo, no han compensado a los productores por los aumentos sostenidos en los precios después de eliminar los subsidios.

En 1990, México importó diez millones de toneladas de alimentos, que representaron el 33 por ciento de la oferta agrícola nacional total.<sup>53</sup>; Entre 1986 y 1990, el valor de las importaciones agrícolas (granos básicos, aceites, frutas y legumbres) se multiplicó de 2.63 mil millones de dólares a 6.1 mil millones. En 1988 y 1989, las importaciones de alimentos representaron más de la mitad del valor de todas las exportaciones de petróleo de México, y en 1990 representaron más de un tercio de la cantidad ahorrada en las renegociaciones de la deuda.<sup>54</sup>

Además, el déficit comercial del sector primario continúa creciendo. El déficit agrícola en 1991 fue de 1.4 mil millones de dólares. En 1992, el valor de las exportaciones de alimentos mexicanas bajó 18.2 por ciento, mientras que el valor de las importaciones de alimentos aumentó 44 por ciento.<sup>55</sup>

Entre 1989 y 1992, las importaciones agrícolas subieron 62.2 por ciento, mientras las exportaciones crecieron solamente 32.9, contribuyendo a un aumento rápido en el déficit comercial de 2.6 mil millones de dólares, a 18 mil millones en 1992.<sup>56</sup>

El programa de liberalización del comercio ha incluido también la eliminación de permisos de exportación para res y ganado en pie, y la reducción de impuestos de exportación de ganado. Esto ha llevado a un aumento en la ganadería en Chihuahua, ya que las exportaciones son ahora más rentables. Mientras el esfuerzo por aumentar las exportaciones agrícolas falló en los primeros años, después del préstamo de reforma del sector agrícola, el valor de las exportaciones agrícolas aumentó en valor de 200 millones de dólares en 1988 89, a 350 millones en 1990 91.<sup>57</sup>

Los negociadores del TLC estuvieron de acuerdo en continuar la protección para las importaciones de maíz y frijol por un periodo de 15 años, debido al daño extremo que se le haría a los productores si los aranceles fuesen eliminados inmediatamente. Sin embargo, sin una estrategia tanto para aumentar la productividad de estos productores como para cambiar las cosechas, la nueva política arancelaria tendrá los mismos efectos en el tiempo.

Durante las negociaciones de el TLC, Silvestre Vázquez se preocupó acerca de este impacto:

Si el maíz y el frijol son incluidos en el Tratado de Libre Comercio, no estaremos en medida de competir. Mucha gente tendrá que irse a la ciudad, y solamente unos pocos se quedarán en el campo para cuidar a los viejos. Mucha tierra se vendería ya que no sería rentable cultivarla. Pero esto no ayudaría porque entonces los capitalistas llegarían a comprar las tierras, y ya que serían los únicos en producir, los precios se irían hacia arriba otra vez.<sup>58</sup>

### ***C. Impacto general del ajuste en la sociedad chihuahuense***

Las políticas que afectan a los campesinos de Chihuahua han dado como resultado una baja en la producción y en la productividad, cambios demográficos significativos, una mayor concentración de tierra, y un deterioro general en la calidad de vida en el estado. Se está repitiendo un círculo vicioso de descapitalización, baja productividad, baja de ingresos, deterioro de los estándares de vida y migración.

#### ***1. Cambio en el perfil demográfico***

Los efectos del ajuste pueden verse en el perfil cambiante de la población de Chihuahua, sobre todo en la urbanización del estado. Hay 22 centros de agricultura de temporal en el Estado. En 1980, significaban el 15.8 por ciento de la población total de los 67 municipios chihuahuenses. En 1990, su población declinó a 13.8 por ciento. En esta década, 16 de estos 22 municipios han tenido tasas de crecimiento negativas y solamente dos crecieron en más de un uno por ciento. Por otro lado, los municipios de Juárez y Chihuahua, en donde se encuentra concentrada la industria maquiladora, tuvieron tasas de crecimiento de 3.6 y 2.8 por ciento respectivamente durante este periodo. El tamaño de estos dos municipios creció de 48.3 por ciento de la población del estado en 1980, a 54.4 en 1990.<sup>59</sup>

El sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) absorbió 24.72 por ciento de la población económicamente activa del estado en 1980, pero en 1990 esta cifra bajó a 17 por ciento. Durante este mismo periodo, el número de terratenientes en el sector primario bajó más del cincuenta por ciento, de 6,699 a 3,188.<sup>60</sup>

Actualmente el sector primario emplea 131,610 personas. Esto representa prácticamente el mismo número de empleos que la industria maquiladora creó en Chihuahua entre 1981 y 1990, dado que el empleo en ese sector creció de 47,187 a un poco más de 170,000 puestos de trabajo.<sup>61</sup>

Como lo explica Gabino Ortega, los miembros de la familia se ven obligados a irse a la ciudad para buscar trabajo, creando más problemas financieros en el rancho debido a la pérdida del trabajo familiar gratuito:

Cuando el año agrícola es malo, tenemos que buscar a "la gorda" (tortilla) en la ciudad, o en el otro lado (Estados Unidos). Mis hijas que trabajan en las maquiladoras de Chihuahua son las que están a cargo de mantener a la familia... Antes yo era un buen productor, ahora con todos estos problemas y debido al hecho de que no puedo poner más dinero en la cosecha, no estoy bien. El poco dinero que tengo, se lo tengo que pagar a los trabajadores. Antes, mi familia me ayudaba más, todos estaban en el rancho... ahora casi todos se fueron a trabajar a la ciudad, tengo que contratar trabajadores y aquí en la región cobran muy caro..<sup>62</sup>

La promoción de la industria maquiladora empezó antes de la crisis, pero el ajuste le ha dado un nuevo ímpetu, que, junto con la eliminación de estímulos económicos, de los subsidios y de la inversión del gobierno en el campo, han llevado a la bancarrota o al cierre de las industrias agrícolas, la concentración de tierra y de la producción agrícola, y a una baja en la población rural. El efecto "de jale" de las maquiladoras, agregado al efecto "de empuje" en la baja de las ganancias en la agricultura, han cambiado el perfil demográfico del estado de Chihuahua y han contribuido a la urbanización rápida del país.

Lo que es más, se está volviendo más y más difícil encontrar una familia que no tenga al menos un familiar trabajando en Estados Unidos y mandando dinero a la casa. La situación de Martha Hernández de González es típica:

Mi esposo siempre está aquí durante la temporada de siembra, pero el resto del año está trabajando en Estados Unidos. El y cuatro hijos en Texas, Florida, Colorado y Nuevo México se responsabilizan de los gastos familiares y se turnan para ayudar en la siembra. Cuando nos hace falta dinero, mi esposo y mis hijos son contratados en las huertas de manzanas o para hacer cualquier otro trabajo en el campo.<sup>63</sup>

## ***2. Reducción en la producción y en la productividad***

La productividad de los productores de maíz y frijol en Chihuahua ha bajado como resultado de las diferentes políticas de ajuste mencionadas anteriormente. Por lo tanto, su oportunidad de competir internacionalmente ha declinado también. Es claro para todos que

el gobierno está tratando de forzarlos lentamente a abandonar la producción de maíz y frijol. Sin embargo, no se ha ofrecido ninguna otra alternativa

La baja en la productividad, medida por la relación entre el área cultivada y la producción total, ha sido marcada. Entre 1986 y 1990, la productividad en el cultivo del maíz bajó en casi 25 por ciento y la de producción de frijol en un 20 por ciento, mientras el área total cultivada de tierra de temporal y la producción total de los alimentos básicos más importantes de Chihuahua también se redujo. Siendo los fertilizantes, químicos, maquinaria agrícola, y las semillas de alto rendimiento menos accesibles, estas tendencias parecen continuar.

Es interesante notar que el presupuesto federal para la agricultura subió de 503 millones de dólares en 1988 a 864 millones en 1990. De hecho, una de las condiciones del Préstamo del Sector Agrícola del Banco Mundial fue un aumento de 200 millones de dólares en el presupuesto agrícola entre 1988 y 1989. Por lo tanto, el gobierno está poniendo más dinero en el sector, pero este dinero no está beneficiando a los productores de maíz y frijol de Chihuahua.

Mientras que el Banco Mundial reconoce que ha habido "reformas drásticas" a la agricultura desde 1987, insiste en que tiene que hacerse aún más.<sup>64</sup> Una de las áreas que cita a este respecto, es la liberalización de los precios del maíz y del frijol. Entre más presión haya hacia el gobierno para eliminar los precios de garantía, se deteriorará más la situación de los productores del FDC en los años venideros.

#### ***D. Opciones de política***

El mayor obstáculo que enfrenta los productores del FDC es que sus productos no son internacionalmente competitivos. Sin embargo, debido a la naturaleza de la tierra y a la falta de lluvia, hay pocas posibilidades de cultivar otros productos. Los funcionarios del Banco Mundial recomiendan que estos productores se dediquen a otras actividades más productivas o a cosechas "como la fresa".<sup>65</sup> Aparte del hecho de que las fresas no pueden producirse competitivamente en estas tierras, tal transición requeriría de financiamiento, capacitación, y asistencia técnica y de mercadeo, y no hay apoyo gubernamental en ninguna de estas áreas.

Sin programas comprensivos para apoyar la reestructuración de la actividad económica, la política económica actual sólo llevaría a aumentar la pobreza y la migración a las ciudades. Según Alejandro Vázquez: "No hemos recibido nunca ninguna asistencia técnica o asesoría de nadie. Solamente queremos encontrar la manera de mejorar nuestras cosechas".<sup>66</sup>

Debido a que no hay alternativas de cosecha y a su creencia de que la producción de granos básicos para la nación es una actividad productiva valiosa (aunque no sea rentable), el Frente Democrático Campesino promueve la continuación de la producción de maíz y de frijol en las áreas de temporal de Chihuahua, pero de una manera diferente. Recomiendan los siguientes cambios en el área de elaboración de políticas:

- *Democratización de la toma de decisiones:* Es necesaria una reorientación sustancial de las políticas del gobierno federal para preservar y fomentar las posibilidades de desarrollo para los productores campesinos. Concretamente, esto significa que los campesinos, independientemente de su estatus, deben participar y contribuir a la formulación de las políticas económicas, sociales y otras relacionadas con sus comunidades. Deben de ser actores en todas las decisiones que los afectan.
- *Reorientación de la inversión gubernamental:* Debe haber inversión gubernamental significativa en la infraestructura rural, sobre todo en proyectos de irrigación de pequeña escala y en otros proyectos para captar y almacenar agua. Estos proyectos de pequeña escala crean sistemas de respaldo que se utilizan en el caso de que la lluvia llegue tarde o no llegue. Pueden reducir significativamente el impacto negativo de las temporadas malas o de las lluvias tardías sobre la producción.
- *Nuevos mecanismos de financiamiento:* Deben adoptarse nuevas formas de financiamiento que los campesinos pobres puedan utilizar sin pagar los altos costos de la intermediación financiera. La manera más eficiente de lograr esto, sugiere el FDC, sería el establecimiento de cuentas de ahorro, organizadas y administradas por los mismos campesinos, con fondos proporcionados por el gobierno, instituciones no gubernamentales y los productores. De hecho, a finales de 1993, el gobierno parecía estar tratando de usar este método de financiamiento. Las transferencias directas de efectivo a cuentas bancarias tienen algunos riesgos también, pero el FDC ha empezado la implementación de este plan.
- *Subsidios y precios de garantía:* Los subsidios no deben eliminarse completamente; existen aún en las economías más avanzadas. El FDC piensa que el cultivo de alimentos básicos para el país debe subsidiarse de diversas maneras, incluyendo el acceso a créditos a tasas de interés más bajas y a periodos de pago más prolongados. Al mismo tiempo, los precios de los productos de los campesinos deben incrementarse significativamente para mejorar el nivel de vida de sus familias, para lograr la soberanía y la autosuficiencia alimentaria, y para reestimar la agricultura de temporal. Con el fin de evitar una caída en los precios del maíz y del frijol, el FDC, junto con otras organizaciones campesinas, propuso sin éxito que no se incluyeran estas cosechas en el TLC.
- *Vinculación del desarrollo tecnológico y de la capacitación:* Es necesario apoyar el desarrollo de tecnologías y semillas apropiadas para aumentar la producción y la productividad en las tierras que están dedicadas a la producción de maíz y frijol. Deben revitalizarse la investigación y los servicios de extensión agrícola que fueron recortados bajo el ajuste. Además, deben fortalecerse los vínculos entre los centros de investigación y los productores, para que los campesinos tengan acceso a las tecnologías más avanzadas.
- *Integración rural:* Las familias de los campesinos en las áreas de temporal de Chihuahua necesitan ayuda para que puedan llevar a cabo actividades agrícolas más productivas e intensivas, asegurando tanto un nivel adecuado de nutrición familiar como la generación de un excedente inicial para el establecimiento de agroindustrias de pequeña escala. De esta manera, la actividad económica de la región, que necesita diversificación, podría expandirse para incluir pequeños proyectos como la ganadería de rancho y las huertas familiares. Dado que la cría de reses y la producción de leche son de las actividades

más rentables en las zonas de temporal de Chihuahua, el gobierno debe proporcionar a las familias campesinas créditos blandos y apoyo adicional para construir una infraestructura mínima para la ganadería de pequeña escala. Además, se requiere una inversión considerable en la conservación y mejora de las tierras y pastizales. Actualmente, los ejidos y las tierras de pastizales comunales están monopolizadas por unos cuantos rancheros ricos quienes alquilan tierras ejidales. Por muy poco dinero al año, saturan los campos de animales, causando una gran erosión en la tierra. El gobierno debe tomar una acción decidida para asegurar que haya una distribución justa de las tierras de pastizal, que contribuyan a la regeneración del suelo.

- *Creación de empleos:* Para arraigar a la población en zonas rurales, es imperativo generar empleo en agroindustrias. Una buena parte de la fuerza de trabajo en la Chihuahua rural ya ha experimentado el trabajo industrial. Son necesarias tanto la inversión pública como privada en estudios de factibilidad y en el desarrollo de proyectos productivos relacionados con la producción primaria. El gobierno debe ayudar a los campesinos con asesoría técnica suficiente para que puedan emprender proyectos productivos rentables, y puedan así considerar varias opciones para la diversificación de la economía local.

#### ***IV. El impacto del ajuste en los pobres de la ciudad: Las mujeres y el acceso al consumo en San Miguel Teotongo***

##### ***A. Antecedentes***

Como las oportunidades han disminuido en el campo, los mexicanos han migrado cada vez más a las ciudades en busca de una vida mejor. A pesar de que la pobreza es más severa en las áreas rurales de México (debido sobre todo a décadas de un sesgo urbano en la política pública), se cree que los pobres de la ciudad han sido golpeados más por el proceso de ajuste. Constituyen el grupo que depende más del trabajo asalariado, de los subsidios al consumidor y de los servicios públicos —todos los cuales han disminuido bajo el ajuste.

La comunidad de San Miguel Teotongo está localizada en la delegación de Iztapalapa en la orilla este de la ciudad de México. Iztapalapa es la delegación más grande y más pobre del área metropolitana. San Miguel fue fundado en 1972 por familias pobres que salieron del centro de la ciudad debido a las rentas altas y a la sobrepoblación. Desde entonces, San Miguel ha crecido rápidamente hasta llegar a una población de casi 80,000 habitantes actualmente.

##### ***B. Ajuste estructural en San Miguel Teotongo***

Este estudio valora el impacto del ajuste en las familias pobres de San Miguel, sobre todo a través de los testimonios de las mujeres. Las mujeres son el grupo de población más afectado por la carga del ajuste, así como las más activas en la construcción de alternativas.

Dada la tradicional división del trabajo en México, la mayor parte de las mujeres trabajan en casa, haciendo frente a la falta de agua, electricidad, drenaje adecuado y otros servicios



públicos, así como de instalaciones de salud y educativas que son inadecuadas y costosas. Como resultado de la crisis económica, más y más mujeres pobres se han visto obligadas a proporcionar a la familia ingresos a través de la economía informal —trabajando en casa como costureras, en la calle como vendedoras, o lavando o planchando ropa ajena. Además, las mujeres son las más activas en organizar y participar en los asuntos de la comunidad.

Valoramos el impacto de tres políticas de ajuste en los residentes de San Miguel Teotongo:

- la reducción de los salarios reales y de la inversión pública,
- los recortes en los subsidios y la liberalización de precios; y
- los recortes en los servicios públicos.

Los efectos de estas políticas incluyen: una reducción en el ingreso real y en el poder de compra; un aumento en la importancia de la economía informal y del trabajo familiar; un aumento en el precio relativo de varios bienes y servicios básicos; y una reducción en la calidad en los servicios públicos mientras sus costos aumentaron. En general, el principal efecto del ajuste para los habitantes de San Miguel Teotongo fue la reducción en el consumo de bienes y servicios básicos.

Basamos nuestros resultados en entrevistas y encuestas entre los residentes de San Miguel. La información estadística de San Miguel está basada en varios estudios llevados a cabo en 1981, 1987 y 1992, y en nuestros propios estudios en 1993 realizados por mujeres de la Unión de Colonos de San Miguel y de la Regional de Mujeres del Valle de México.

### ***1. Caída en los salarios y en el empleo***

La baja de salarios y de las oportunidades de empleo es el problema más serio que enfrentan las familias en San Miguel Teotongo. Un rasgo central del programa de ajuste y estabilización del gobierno ha sido la reducción de los salarios reales, al tiempo que la reducción en la inversión, la privatización creciente de la economía, y los recortes del sector público (todo esto como parte del ajuste) han llevado a menores oportunidades de empleo. En general, encontramos que las familias en San Miguel Teotongo trabajan más y por menos ingresos que hace 12 años.

El Pacto de estabilización ha mantenido consistentemente los aumentos de salarios por debajo de los aumentos de precios, reduciendo el poder de compra de los trabajadores. Durante los primeros tres años del Pacto, el salario mínimo aumentó aproximadamente 80 por ciento, mientras que el precio de los bienes básicos subió cerca de 250 por ciento." A nivel nacional las bajas han ocurrido a todos los niveles de salarios, pero las pérdidas han sido más grandes entre los que ganan los salarios más bajos. Los residentes de San Miguel Teotongo empezaron la década en una situación muy precaria. Por lo tanto, las reducciones en los salarios han tenido un efecto relativamente más grande en ellos, muy a menudo forzándolos a reducir el consumo de bienes esenciales.

El salario mínimo real perdió 67 por ciento de su poder de compra entre 1982 y 1991. En otras palabras, en 1991 se compraba con él una tercera parte de lo que se compró en 1982.

El gobierno argumenta que el salario mínimo ya no es un indicador relevante, debido a que la mayoría de los trabajadores ganan más que eso. Efectivamente, encontramos que en San Miguel, el porcentaje de trabajadores que ganan el salario mínimo o menos ha bajado desde 1981. Sin embargo, mientras sus salarios nominales podrían ser más altos, sus salarios reales no lo son.

Según estudios de San Miguel, el porcentaje de trabajadores que ganan el salario mínimo o menos ha bajado de 89 por ciento en 1981 a 54 por ciento en 1993. Otro 40.3 por ciento gana entre uno y dos salarios mínimos. Considerando la pérdida del 67 por ciento en el poder de compra del salario mínimo, los trabajadores deberían estar ganando tres veces ese salario, solamente para mantener el poder de compra de 1981. Pero como el 5.7 por ciento de los trabajadores estudiados en 1993 ganan más del doble del salario mínimo, es claro que ha habido una declinación sustancial en el poder de compra total en San Miguel. Según los indicadores nacionales de pobreza, el 67.9 por ciento de la población de San Miguel Teotongo vive en la pobreza.<sup>68</sup>

Según Gloria Bautista, cuyo marido es obrero:

En los últimos diez años los precios han subido tan rápido que lo que mi marido gana no es suficiente... No sé por qué los salarios se han ido tan abajo, supongo que es porque los jefes pagan muy poco. Creo que estamos trabajando para hacerlos más ricos... Nunca vamos a tener las cosas que tiene el jefe de mi esposo...<sup>69</sup>

La caída en la inversión después de 1982 aumentó el déficit de empleo en el sector formal. Además, como el gobierno privatizó las industrias públicas y eliminó plazas de burócratas, restringió la nómina del sector público, eliminando miles de empleos estables y bien pagados.

En San Miguel, según nuestro estudio de 1993, la ocupación más común es la de obrero (30 por ciento de la población empleada), muchos de los cuales han visto sus salarios reales bajar durante el curso de la década. La segunda ocupación más común es la de "vendedor". De éstos, la mayor parte son vendedores ambulantes, pero algunos trabajan en establecimientos fijos, incluyendo sus casas. La categoría de vendedor en San Miguel se ha más que duplicado desde 1981 (de 6.6 a 15 por ciento). Esto es representativo del crecimiento de la economía informal.

La economía informal en México está configurada por vendedores ambulantes, pequeñas empresas caseras, y trabajadores "a destajo" (aquéllos contratados por grandes industrias para dispersar riesgos y bajar los costos fijos y de mano de obra). Como el salario mínimo es muy bajo, muchas personas prefieren trabajar en la economía informal donde a menudo pueden ganar más. Por otro lado, los trabajadores del sector informal no reciben prestaciones que se obtienen en los trabajos del sector formal, nunca tienen vacaciones, y sus ingresos son muy vulnerables a la incertidumbre del mercado.

Maribel Gutiérrez Hernán, de San Miguel, explica algunas de estas dificultades:

Estoy casada y tengo dos niños: de cinco y de dos... Trabajo con mi esposo como vendedora ambulante. Vendemos ropa. Salimos de la casa a las 5.00 am. y trabajamos

hasta las 6.00 pm. Debido a que la economía está tan mal, no vendemos mucho. En un muy buen día ganamos 100,000 pesos (33.33 dólares), pero generalmente son cerca de 20,000 (6.66 dólares)... Nuestra renta se fue de 150,000 pesos (50 dólares) a 200,000 pesos (67 dólares) al mes. Hace dos años solamente pagaba 50,000 pesos (16.66 dólares) al mes. Pero nuestros ingresos no han subido para pagar esto...<sup>70</sup>

La declinación continua en los salarios reales ha obligado a más miembros de la familia a trabajar para poder sobrevivir. En 1981, había un promedio de 1.17 trabajadores por familia encuestada en San Miguel, mientras que, según el estudio de 1993, el promedio fue de 1.7 trabajadores por familia. Sin embargo, aún con esa cifra, el salario familiar raramente cubre las necesidades básicas. A menudo la familia entera se involucra en traer dinero a casa, de cualquier forma que pueda. Los niños venden chicles, dulces y periódicos, o limpian los parabrisas de los coches para tener un poco de dinero extra. "Tengo un niño que tiene diez años," dice Gloria Bautista. "Va a pepenar basura para tener dinero. Solamente puede conseguir 5,000-7,000 pesos (1.66 a 2.33 dólares), pero usamos ese dinerito para comprar sus cosas de la escuela".<sup>71</sup>

## ***2. Recortes en los subsidios y alza en los básicos***

La declinación en los salarios reales ha sido acompañada por un aumento en los precios. Los estudios muestran que el precio de los alimentos básicos ha aumentado aún más rápido que el de cualquier otro bien de consumo. Ya que la comida es el gasto principal de las familias en San Miguel, éstas son severamente afectadas por los aumentos en esos precios. Los aumentos en los precios de los alimentos son el resultado de la reducción o eliminación de subsidios y de la liberalización del mercado de alimentos básicos. Estas dos políticas fueron decididas bajo el ajuste.

La canasta básica (la canasta de bienes básicos necesaria para una familia de cinco) costaba 46 por ciento del salario mínimo en 1983, 81 por ciento del salario mínimo en 1988, y 61 por ciento más que el salario mínimo en 1992.<sup>72</sup>

- Subsidios. Antes del ajuste, los subsidios globales (que significaban bienes subsidiados para todos, independientemente del ingreso) incluyeron a las tortillas, los derivados del trigo, los frijoles, el aceite para cocinar, las oleaginosas, el arroz, el sorgo, el fríjol soya y el azúcar, y había un subsidio especial a la leche.<sup>73</sup> Un objetivo primordial del Préstamo del Sector Agrícola del Banco Mundial de 1988 fue la eliminación de subsidios globales y la orientación de los subsidios remanentes a los sectores más pobres. Además, el Banco solicitó la modificación de los criterios de elegibilidad para subsidios dirigidos y la vinculación de los subsidios a la tortilla con su precio real.<sup>74</sup>

Entre 1986 y 1990, todos los subsidios globales fueron eliminados, dejando únicamente los dirigidos a la tortilla y la leche. En teoría, los subsidios dirigidos contribuirían a una distribución más igualitaria de la riqueza, ya que el dinero ahorrado al eliminar a los no pobres del programa de subsidios, se usaría para beneficiar a los pobres más directamente. No obstante, en San Miguel Teotongo, los subsidios dirigidos no cubren en su totalidad a la población más necesitada, y no incluyen los productos necesarios consumidos en los

hogares pobres, ya que la mayor parte de los bienes subsidiados que conforman la canasta básica ya no lo están.

Subsidios a la tortilla. Entre 1986 y 1989, el subsidio global a la tortilla fue reducido y alterado varias veces para "dirigir" el subsidio a los pobres. En 1989, un nuevo sistema "tortivale" fue puesto en práctica, el cual asigna un kilo de tortillas gratuitas por día a familias que ganan menos de dos salarios mínimos.

En San Miguel, solamente el nueve por ciento de las familias entrevistadas en 1993 recibió el subsidio a la tortilla. Sesenta y ocho por ciento de las familias encuestadas tuvo ingresos que fueron menos que el doble del salario mínimo (mientras otro 26 por ciento estaba en la línea, ganando el doble del nivel del salario mínimo), lo que significa que el subsidio no ha logrado cubrir ni el 15 por ciento de la población elegible.

Una combinación de burocracia, obstáculos políticos y un método ineficaz para determinar la elegibilidad de los beneficiarios ha contribuido al fracaso del programa de subsidio a la tortilla en San Miguel. Inocencia García nos cuenta su experiencia con el programa tortivale:

Me tardé un mes tratando de obtener una tarjeta para tortilla. Fui a las oficinas de la Delegación varios días. Esperé toda la mañana y entonces me dijeron que regresara al día siguiente. Cuando regresé me dijeron que irían al vecindario a llevar tarjetas. Cuando finalmente llegaron, dos semanas después, solamente fueron al vecindario de junto. Fui a tratar de obtener mi tarjeta, pero el señor me dijo que él tendría problemas si me la daba... Finalmente, decidí que no valía la pena. Todo el tiempo que invertí y ¿para qué? Un kilo de tortillas.<sup>75</sup>

Francisca Esquivel se queja de que, desde que su marido murió, no ha estado en la lista para recibir el tortivale porque las tarjetas salen a nombre de los hombres. "No entiendo eso. Las mujeres solas necesitamos la ayuda más... Todo está mal aquí, las personas que tienen más son las que obtienen más ayuda del gobierno".<sup>76</sup>

Subsidios a la leche. Los subsidios a la leche se distribuyen a través de tiendas de leche subsidiada, y están dirigidos a los niños. Las familias con niños menores de 12 años y con ingresos equivalentes a menos de dos salarios mínimos, tienen el derecho a recibirlo.

Ordinariamente, la leche subsidiada se vende a 2,400 pesos (80 centavos de dólar) por cuatro litros, o 600 pesos (20 centavos de dólar) por litro. En las tiendas privadas en San Miguel, la leche cuesta 2,000 pesos (66 centavos de dólar) por litro. Por lo tanto, para una familia de cinco que consume ocho litros de leche por semana, el subsidio proporciona un ahorro de 11,200 pesos (3.75 dólares) por semana; cerca del salario mínimo diario. Este es un programa muy importante. No solamente significa ahorro para las familias, sino que aumenta la probabilidad de consumo de leche, que es una fuente importante de hierro y calcio.

Según nuestra investigación, el 44 por ciento de las familias tienen acceso al subsidio a leche. Mientras que ésta es una mejora substancial respecta al subsidio a la tortilla, todavía

está lejos de cubrir a la población elegible. Como en el programa de la tortilla, muchas de las mujeres que reciben el subsidio a la leche se quejan de la administración del programa.

Leticia González explica sus problemas con el programa:

Tiene uno que ir entre 5:30 y 8:00 de la mañana, o de otra manera no se consigue la leche. Es muy peligroso dejar la casa sola a las 5:00 y más tarde estamos ocupadas con los niños... Aunque la leche cuesta solamente 2,400 (80 centavos de dólar), nosotros (la comunidad) también tenemos que pagar la renta del edificio de la lechería y tenemos que pagar por un policía de seguridad. LICONSA (el programa de leche subsidiada) solamente paga la leche...<sup>77</sup>

Los subsidios de tortilla y de leche en San Miguel ilustran las dificultades de administrar programas de subsidios dirigidos. En teoría, estos subsidios tienen un gran sentido. Sin embargo, en la práctica dejan fuera a millones de personas necesitadas.

Desayunos escolares subsidiados (Para niños de menos de 12 años de edad). El programa federal, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), proporciona desayunos escolares preparados para niños pobres; distribuidos en las escuelas y a través de comités de madres en la comunidad. En los últimos tres años, el contenido del desayuno se redujo (reemplazando un huevo, pan y plátano, por una galleta) y su costo aumentó. Cuarenta y cuatro por ciento de las familias entrevistadas en 1993 compraron desayunos escolares subsidiados, que es el mismo porcentaje que recibió leche subsidiada. Además de reducir el contenido de los desayunos y aumentar el precio, el gobierno también trató de eliminar la distribución en San Miguel y reemplazarla con las cocinas populares, que son operadas por las mujeres en la comunidad. Las cocinas populares sirven desayunos calientes a los niños, pero cuestan más y se apoyan en el trabajo gratuito de las mujeres. Este es uno de los muchos ejemplos de los intentos bajo el ajuste estructural para trasladar la carga de los subsidios del gobierno a las espaldas de las mujeres pobres.

Conclusiones en lo que respecta a los subsidios. Según el Banco Mundial, el gobierno logró un ahorro fiscal sustancial al reducir los subsidios, lo que condujo a una inversión pública más eficiente y a paraestatales menos costosas. "Aún cuando los consumidores absorben más el costo de las reformas" dijo, "una expansión de los subsidios alimentarios dirigidos disminuye el impacto en los más pobres".<sup>78</sup>

Sin embargo, en San Miguel los subsidios dirigidos no cubren el espectro de alimentos consumidos por los pobres, ni el número de personas pobres que los necesitan. Si lo hicieran, serían una mejora sobre los subsidios globales en términos de contribuir a una distribución más igualitaria de la riqueza. Esta reorientación ha sacado a varias familias pobres en San Miguel Teotongo fuera del programa de subsidio, ha reducido el número de alimentos básicos que eran subsidiados allí, y ha reducido el nivel de los subsidios que permanecen.

- Liberalización del mercado de alimentos básicos: Hasta los años ochenta, el gobierno mexicano se involucró mucho en la regulación del mercado de granos básicos a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Desde su creación en 1961, CONASUPO ha buscado reducir la especulación y prevenir las fluctuaciones masivas en el

mercado de productos agrícolas básicos para proteger los intereses de los productores campesinos y consumidores pobres en la ciudades. Una condición del Préstamo de Ajuste del Sector Agrícola del Banco Mundial a México, fue que las transferencias del gobierno a CONASUPO no debían exceder los 85 millones de dólares en 1988.<sup>79</sup> Como resultado, los subsidios fueron eliminados, las compras de CONASUPO se redujeron a la mitad y las industrias de esta compañía fueron privatizadas.

En 1983, en un intento por recortar los costos administrativos, CONASUPO estableció tiendas comunitarias. Estas tiendas son sustentadas y manejadas por la comunidad local, que guarda el cinco por ciento de las ventas para cubrir los gastos de operación. En San Miguel, estas tiendas todavía existen, pero ya no proporcionan una fuente alternativa de bienes básicos de bajo costo para la comunidad. Después de todos los ajustes en CONASUPO, los precios en sus tiendas subieron a niveles iguales o más altos que los que se encuentran en las tiendas privadas.

Según Miguel Zaragoza Benítez, quien maneja una tienda comunitaria en San Miguel, que fue una tienda CONASUPO, "... la gente encuentra los precios en la tienda CONASUPO más caros que en otras tiendas... así que van a tiendas privadas... por esta razón las tiendas CONASUPO han dejado de ser una alternativa para las clases populares."<sup>80</sup>

### ***3. Recortes en el gasto público y en los servicios***

La reducción en el gasto del gobierno federal fue designada como la política de ajuste clave para eliminar el déficit presupuestal. Entre 1982 y 1988, el gasto del gobierno en "desarrollo social" (que comprende educación, cuidado de la salud, y desarrollo urbano) bajó 33 por ciento. Según fuentes gubernamentales, ha seguido aumentando desde 1988, pero todavía no ha llegado a los niveles anteriores a la crisis.<sup>81</sup>

- Educación. Las tendencias en educación en San Miguel reflejan lo que está pasando a nivel nacional. La mayor parte de los niños terminan la escuela primaria, pero cada vez un mayor número de niños en edad de educación secundaria están abandonando la escuela. Una de las metas declaradas del ajuste en lo que se refiere a la educación es la transferencia de recursos del gobierno de la educación superior a la primaria. Sin embargo, como resultado del programa de ajuste económico, el costo de mandar a los niños a la escuela (uniformes, libros, transporte y cuotas) a menudo se vuelve prohibitivo para las familias pobres; e incluso las crisis económicas frecuentemente hacen que hasta los niños más pequeños se vean obligados a trabajar. Esto va a tener un impacto muy negativo en el futuro, a medida que esos niños que sólo terminan la escuela primaria crecen y tratan de entrar en la fuerza de trabajo. "Yo quiero que mis hijos continúen yendo a la escuela para que puedan ser mejores que sus padres", dice Irena Virillo, quien refleja la preocupación de varias madres en San Miguel, "pero estoy preocupada porque no tengo el dinero para comprar los libros y las cosas que necesitan..."<sup>82</sup>

Entre 1982 y 1990, el presupuesto educacional bajó de 5.5 por ciento del PIB a 2.5. Como declinó el gasto público, los costos de los libros y los materiales aumentaron para las familias. El impacto fue sentido por muchos, incluyendo a Gloria Bautista:

Tengo seis hijos. Mis dos más grandes se salieron de la escuela secundaria después del primer año. No pudimos comprar los libros y se aburrieron. Ahora ayudan con los gastos de la familia haciendo distintos trabajos en la calle... Es un problema porque no están lo suficientemente grandes para trabajar legalmente, así que les pagan casi nada...<sup>83</sup>

Según Clara Brugada, debido a las luchas para edificar escuelas en el vecindario durante los ochenta, San Miguel tiene más escuelas por estudiante que las áreas circunvecinas. El problema no es ya el acceso a la primaria o la secundaria, sino los costos que ello implica (tanto los de enviarlos como el costo de oportunidad). "En 1982 tenía dos hijos en secundaria", explica Carlos García Cruz. "Era duro, pero pudimos. Ahora tengo un hijo solamente en secundaria y parece todavía más difícil. Le piden a uno que compre cosas muy caras; por ejemplo, tuve que comprarle un libro de 30,000 pesos (10 dólares)".<sup>84</sup>

Reina Herrera es una vendedora ambulante, que gana muy poquito. Aún así, ha sido capaz de mantener a todos sus hijos en la escuela, a pesar de los costos muy altos:

La mayor parte del dinero que ganamos se va para la escuela... la educación de mi hijo más grande costó 150,000 pesos (50 dólares) el semestre... la escuela secundaria (pública) pide un pago voluntario de 50,000 pesos, pero no es realmente voluntario. Además, tenemos que comprar todos sus libros, que son más caros ahora. El año pasado los libros costaban entre 10,000 (3.33 dólares) y 15,000 pesos (5 dólares), pero ahora cuestan entre 20,000 (6.66 dólares) y 30,000 pesos (10 dólares) cada libro...<sup>85</sup>

- Cobertura del cuidado de la salud. En 1970 el gobierno mexicano adoptó la meta de proporcionar atención a la salud a toda la población del campo para el año 2000. Sin embargo, el ajuste causó serias reducciones en todo el gasto en salud durante los años ochenta. Los aumentos de subsecuentes en el gasto han sido significativos, pero todavía no han compensado los recortes recientes. En contraste con la infraestructura educacional, San Miguel sufre de una falta de centros de salud.

La cobertura de salud es proporcionada a través de varias instituciones estatales. Los empleados del sector privado están cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los empleados del sector público por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y otros (incluyendo a los desempleados y a los ancianos) por la Secretaría de Salud (SSA). Las compañías estatales grandes, tales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), tienen sus propios planes de salud.

Por lo tanto, en teoría, todos los mexicanos están cubiertos. No obstante, en la práctica, un servicio muy deficiente o nulo, exacerbado por recortes del presupuesto en los ochenta, ha significado que muchos mexicanos no han tenido acceso a un cuidado de salud adecuado a través de estas instituciones. O van con médicos privados o no tienen alternativa.

Según nuestros estudios, el 42.8 por ciento de las familias de San Miguel están cubiertos por Salubridad (SSA), la institución que atiende a las familias sin empleo formal. Este servicio es notoriamente pobre, por lo que muchas familias buscan adicionalmente servicios comunitarios o privados. El IMSS o ISSSTE cubren 26.8 por ciento de las

familias. Otro 17 por ciento utiliza servicios médicos privados, que son relativamente caros pero de mayor disponibilidad en San Miguel, donde hay solamente una clínica de salud gubernamental (que ha estado allí por más de diez años), dos clínicas de salud populares manejadas por la comunidad, y tres puestos de salud religiosos (que abren sólo de vez en cuando). Hay 30 consultorios privados. Una consulta en la clínica del gobierno o de la comunidad cuesta 5,000 pesos (1.87 dólares), mientras que una consulta privada cuesta 25,000 pesos (8.33 dólares).

Maribel Gutierrez Hernán:

Tengo una hija que tiene cinco años y sufre de anemia. Los análisis me costarían 75,000 pesos (25 dólares) en cada visita; como no tengo el dinero, no se le da cuidado alguno... Estamos cubiertos por Salubridad pero no pagan los análisis ni las medicinas... También pasamos días esperando a que nos reciban, pues habitualmente nos dicen que regresemos al día siguiente...<sup>86</sup>

Según el Banco Mundial, los programas de ajuste deben cambiar el énfasis de la medicina curativa de alto costo (hospitales, doctores, etcétera) al cuidado preventivo de bajo costo (clínicas de salud, paramédicos, etcétera). Esto beneficiaría a los pobres porque ellos van más a clínicas locales. Sin embargo, la ubicación de las clínicas de salud es un factor importante en esta cuestión. En San Miguel, por ejemplo, muchas de las familias que tienen cobertura médica pública todavía dicen que utilizan los servicios privados "en emergencias", ya que los servicios públicos están muy lejos o tardan mucho en atenderlos. Además, aún cuando el cuidado preventivo puede ayudar a reducir la necesidad del cuidado curativo, no es un sustituto total.

#### ***4. Conclusiones: el impacto del ajuste en la comunidad***

El resultado de todas estas políticas ha sido una reducción en el poder de compra, una declinación en el consumo y un aumento en los medios informales de ganarse la vida. Las familias deben trabajar más y por más tiempo para obtener menos dinero y para comprar bienes y servicios más caros. En esas circunstancias, artículos tales como libros y el cuidado de la salud quedan fuera de su presupuesto. El consumo de alimentos se reduce y los patrones de consumo cambian, con una gama de alimentos nutritivos reemplazados por otros menos caros y a menudo menos nutricionales.

Esta ha sido la tendencia en el área metropolitana durante los ochenta. La investigadora Ursula Oswald dice:

Según un estudio del Instituto Nacional del Consumidor, entre 1985 y 1988, los sectores populares de la ciudad de México aumentaron su consumo de maíz en un 15 por ciento y de frijoles en 40 por ciento. Al mismo tiempo, redujeron su consumo de pan en 7 por ciento, pan dulce en 23 por ciento, carne en 42 por ciento, y huevos en 22 por ciento. Esto significa una monotonización de la dieta, basada sobre todo en carbohidratos... El Pacto Económico ha significado el colapso de la economía familiar popular. El primer año del Pacto costó a la gente de este sector en la ciudad de México un promedio de 222 calorías y 7 gramos de proteína.<sup>87</sup>



Según nuestros propios estudios, la dieta de las familias en San Miguel está basada en tortillas, huevos y frijoles. Si bien la mayor parte de las familias también dice que consumen fruta y verduras, las cantidades son relativamente bajas. La carne se come en promedio menos de una vez a la semana por una familia de cuatro o cinco. Sin embargo, los organizadores comunitarios y las mujeres a cargo de hacer los estudios insisten que las familias interrogadas exageraron sus hábitos de consumo porque se avergonzaron de decir que no comían carne. Los activistas que han trabajado por años en soluciones nutricionales en San Miguel insisten en que la mayor parte de las familias no pueden comprar carne una vez a la semana.

"Teníamos la costumbre de comer carne tres veces a la semana," dice Irena Virillo. "Ahora, tenemos suerte si la

comemos una vez a la semana en sábado o domingo...A veces tenemos que ir a la central de abastos a recoger lo que tiran a la basura..."<sup>88</sup>

### ***C. Proyectos de desarrollo local y propuestas alternativas***

Los habitantes de San Miguel han respondido a la crisis económica y a las medidas de ajuste formulando una amplia iniciativa de desarrollo local. La Regional de Mujeres ha lanzado un proyecto de desarrollo alternativo que comprende distribución de alimentos, cuidado de la salud, defensa del medio ambiente y vivienda en San Miguel. Estas alternativas fueron definidas por los residentes en respuesta a las necesidades de la comunidad. Este es un factor que contribuye de manera decisiva a su éxito.

Una buena parte del desarrollo del proyecto ha sido llevada a cabo por la comunidad, sin ninguna ayuda del gobierno. Sin embargo, los residentes han formulado propuestas concretas para el apoyo gubernamental en cada área. El reto es combinar alternativas basadas en la comunidad con asistencia financiera, tecnológica y de capacitación pública para que estas alternativas sean viables y sostenibles en el futuro. A continuación mencionamos unos cuantos programas alternativos ubicados en San Miguel.

Como la creación de empleo y el aumento de los ingresos son tan importantes para San Miguel, los residentes han formado cooperativas para producir bienes para su venta en la comunidad y para crear empleos para gente joven. Pero, hasta que haya una estrategia comprehensiva de generación de ingresos para los pobres en México, los subsidios serán

vitales para su bienestar y para su poder de compra. Por lo tanto, los residentes de San Miguel han propuesto también un subsidio dirigido en la canasta básica que incluya los bienes básicos consumidos por las familias pobres.

Según Clara Brugada, dirigente de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo: Estamos de acuerdo en que el subsidio debe dirigirse a la gente pobre, pero los subsidios de tortilla y leche no son suficientes. La gente necesita cumplir con sus necesidades nutricionales básicas, y los pobres no pueden satisfacer estas necesidades con sus salarios tan bajos. Por lo tanto, se necesita un subsidio como una forma indirecta de aumentar los salarios.<sup>89</sup>

La comunidad de San Miguel también participa en la distribución de alimentos, principalmente a través de centros de desayunos para niños. Aquí los niños pueden venir cada mañana por un desayuno caliente, completo y nutritivo por 500 pesos (16 centavos de dólar). El gobierno proporciona la infraestructura para los desayunos (muebles, platos, etcétera) y las mujeres de la comunidad proporcionan el resto de los servicios (comprar los alimentos, cocinar, limpiar, organizar).

De hecho, los desayunos están siendo subsidiados por las mujeres, quienes hacen todo el trabajo que esto implica sin cobrar. La propuesta de San Miguel es que el programa federal del DIF le pague a la gente a cargo de los centros de desayuno. Los residentes también proponen que a cada cocina se le dé asesoría en administración, se le suministren alimentos básicos a través de varias instituciones gubernamentales, y se establezca un fondo revolvente para pagar los alimentos y el transporte.

La comunidad creó su propio centro de salud en 1985. Principalmente se atiende a mujeres y a niños, por 5,000 pesos (1.66 dólares) la visita. La clínica se concentra en el cuidado preventivo y utiliza alternativas a la medicina occidental. Aunque solamente sirve a un pequeño porcentaje de San Miguel, proporciona un ejemplo de cuidado comunitario de la salud, de bajo costo, que podría reproducirse en el futuro. Esta clínica se dedica a organizar talleres de nutrición para mujeres, teniendo un enfoque en las causas y en la prevención de la malnutrición; en la promoción del consumo de soya, y en los niños y la desnutrición.

La comunidad se ha puesto la meta de establecer centros de salud en cada sección de San Miguel (actualmente hay tres) y busca el apoyo del gobierno para cumplir esta meta. Además, ha propuesto el establecimiento de un hospital-clínica gubernamental con especialistas, quienes puedan operar y atender problemas serios de salud y emergencias. Una parte importante de esta propuesta es que la comunidad esté a cargo de operar la clínica, de manera que se responsabilice del cuidado de la salud.

Pero sobre todo, dice Clara Brugada:

...hemos aprendido que los programas de ajuste impuestos a la población son extremadamente antidemocráticos. Tenemos que mejorar la calidad de vida para la población local, pero no a costa de perder nuestra autonomía política frente al gobierno y el PRI, o cualquier otro partido político. Queremos tomar nuestras propias decisiones en lo que se refiere a los asuntos de nuestra comunidad, y nos estamos moviendo en esa dirección.<sup>90</sup>

## ***V. Conclusiones***

Los resultados de este estudio llevan a la conclusión de que el ajuste en México ha fracasado en lograr sus dos metas principales: un crecimiento económico sostenible y el alivio a largo plazo de la pobreza. El Banco Mundial y el FMI aplauden el desempeño económico de México bajo el ajuste, pero, dado que la mitad de la población vive en la pobreza, y que hay una creciente concentración de la riqueza, el éxito del modelo está verdaderamente en duda. Los acontecimientos dramáticos ocurridos al final de 1994 son una clara evidencia de eso.

La salida del gobierno de muchas áreas de planificación económica ha dejado el desarrollo futuro del país principalmente en manos del mercado. Esto genera elevadas utilidades para algunos cuantos y ayuda a restablecer el equilibrio fiscal, pero no controla los problemas estructurales que bloquean el desarrollo sostenible y participativo de largo plazo. El caso de México es un claro ejemplo de que el éxito en algunos indicadores macroeconómicos no necesariamente significa una mejora en el bienestar social de la población.

El ajuste en México llevó a una frágil estabilidad macroeconómica, con problemas en aumento en el sector externo. Esta estabilidad fue lograda con costos sociales muy altos, los cuales ponen en riesgo las perspectivas de desarrollo. La búsqueda de la eficiencia económica y de ganancias de corto plazo han atropellado las preocupaciones en torno a una mayor equidad, llevando a una creciente polarización económica de la sociedad.

En términos generales, el ajuste estructural en México ha conducido a:

1. Crecimiento económico insuficiente y un desequilibrio entre diferentes sectores de la economía;
2. Un empeoramiento de la ya extrema concentración de la riqueza y del ingreso;
3. Una mayor dependencia de la economía respecto del financiamiento externo;
4. Un desequilibrio continuo en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos;
5. Una infraestructura social y física que se deteriora;
6. Alto desempleo y subempleo; y
7. La ausencia de un consenso político auténtico como sustento de la política económica.

El ajuste ha transformado significativamente la planta productiva del país, agudizando las diferencias entre el sector "moderno" y el resto de la sociedad. Por un lado, se ha pretendido establecer las bases para una economía moderna, fiscalmente sana e internacionalmente competitiva. Este perfil corresponde a compañías grandes, principalmente aquellas en el sector de exportación con acceso a nuevas tecnologías y con sistemas gerenciales adecuados. Sin embargo, la gran mayoría de los establecimientos productivos está tratando de sobrevivir entre complicaciones burocráticas innumerables, una carga fiscal más pesada, costos fijos muy altos y acceso restringido al crédito. En los últimos años, más del 30 por ciento de las pequeñas empresas incurrieron en una moratoria de pagos de sus deudas.

La distribución de los costos del ajuste ha sido muy desigual. El gobierno de Salinas deliberadamente optó por reducir los salarios, con el supuesto propósito de mantener la competitividad de las exportaciones mexicanas. Esta política ha llevado a la sobreexplotación y a un deterioro en la calidad de la fuerza de trabajo. El desempleo y el subempleo permanecen altos aún con salarios reales extremadamente bajos.

El efecto neto del programa de ajuste en los grupos de población, que son el objeto de este estudio, es negativo. El ajuste no solamente no ha contribuido a sentar las bases para un mejoramiento de su nivel de vida, sino que ha amenazado su supervivencia misma. Los campesinos de Chihuahua han visto bajar los precios de sus productos mientras los precios de sus insumos han aumentado sustancialmente. Los residentes de San Miguel han visto subir los precios más rápidamente que los salarios, y los servicios sociales han declinado en cantidad y calidad. Muchos se han quedado fuera de los programas de subsidios y se han visto obligados a buscar el ingreso familiar de cualquier forma.

Lo que ha faltado en el proceso de ajuste en México es una política económica y social que verdaderamente ponga a la gente en primer lugar. Tanto el gobierno mexicano como los bancos de desarrollo multilaterales han apoyado políticas que tienen que ver más con satisfacer las exigencias de los bancos comerciales acreedores, que con atender las necesidades de la gente. Es urgente encontrar el equilibrio entre la eficiencia, por un lado, y la justicia social, por el otro, para promover el bienestar de la sociedad.

La reducción de la inflación y la estabilidad de precios relativos resultantes hasta 1994 han sido positivas para los pobres (así como para los inversionistas extranjeros). Los pobres son los más golpeados por tasas de inflación altas, y sufrieron mucho con la inflación de tres dígitos durante los años ochenta. Pero, como se subrayó antes, el diferencial entre precios altos y salarios bajos ha crecido en los últimos diez años, reduciendo el poder de compra de los pobres.

El proceso de privatización de México fue llevado a cabo demasiado rápido, con muy poca regulación, lo que condujo a una mayor concentración de la riqueza y a un control en aumento por parte de extranjeros. Mientras que la privatización era aconsejable en varias industrias, el proceso careció de la planeación estratégica apropiada por el Estado, requerida para que contribuyera al desarrollo de largo plazo.

La liberalización del comercio, en teoría, beneficiaría a los pobres, proporcionando bienes de consumo a precios más bajos. Sin embargo, en México la eliminación de barreras de importación se dio al mismo tiempo que la eliminación de subsidios, resultando en un incremento en los precios de la mayor parte de los alimentos básicos. Dadas sus circunstancias, los pobres ya no pueden comprar los bienes de consumo no esenciales que ahora se importan. Además, la liberalización del comercio ha tenido un impacto muy negativo en la industria nacional, que afectará a los pobres y su potencial de ingresos en el futuro.

Los pobres se podrían beneficiar de los subsidios dirigidos, si estos programas realmente proporcionaran una cobertura adecuada y suministraran los bienes básicos necesitados por

las familias pobres. Sin embargo, como se mostró en San Miguel, los subsidios no cubren ni a la población elegible ni a los bienes básicos que necesitan las familias pobres.

El rasgo sobresaliente del ajuste en México es que en la mayor parte de las áreas se llevó a cabo muy rápida y drásticamente. La liberalización comercial fue tomada como una medida rápida y de aplicación general, sin ser acompañada de una política orientada a identificar y a proteger a los sectores que son prioridad de interés nacional. Esto ha llevado ya a la quiebra de numerosas industrias nacionales.

El programa de ajuste podría haber incluido un plan para identificar industrias clave con potencial considerable (tanto para exportación como para producción para el mercado interno), dándoles protección por un periodo definido, y eliminando barreras gradualmente. Las naciones industrializadas han protegido siempre sus industrias infantiles, y parece haber un doble estándar cuando se discute qué significa una protección legítima en los países en desarrollo.

El programa no ha sido modificado en respuesta a los problemas sociales, económicos y de medio ambiente que han surgido. El gobierno se niega a alterar su curso por miedo a perder la confianza de los actores económicos más poderosos, tanto mexicanos como extranjeros. La principal respuesta a estos problemas ha sido el aumentar el presupuesto de Pronasol.

Pronasol fue establecido a finales de 1988 como una respuesta a los altos niveles de pobreza. En la superficie, esto parecía una alteración del programa de ajuste, proporcionando un aspecto "social" al neoliberalismo. Mientras el programa ha logrado fomentar miles de proyectos que benefician a los pobres —agua potable, electricidad, carreteras, etcétera— su naturaleza política ha nublado muchos de estos logros. Más aún, la extensión y la profundización de la pobreza en México continúan demostrando que el gasto social no es sustituto de cambios fundamentales en la política económica en sí.

El dinero para financiar Pronasol vino originalmente de los ingresos derivados del proceso de privatización. Aún cuando su presupuesto continúa creciendo, no es seguro que se conserve el actual nivel de financiamiento. Es más, mientras el programa esté centralizado en el gobierno federal, mantenga sus mecanismos paralelos fuera del presupuesto de los estados y descanse en el presidencialismo y el corporativismo, socavará el proceso democrático y no será sustentable.

El concepto de ajuste necesita ser reformulado para que pueda engendrar un desarrollo sostenible. Un nuevo enfoque del ajuste incluiría el reconocimiento de un papel para el Estado en la planificación y en el suministro de servicios básicos a la población. Debe reconocerse que los países en desarrollo enfrentan ciertos impedimentos estructurales para desarrollarse, que solamente pueden resolverse a través de la reglamentación y la selectiva pero activa participación del Estado en la economía. Esto incluiría un plan nacional que identifique industrias clave que se desarrollarían con el apoyo del Estado. También incluye el acceso al crédito a bajo interés a pequeños y medianos productores, quienes en las condiciones actuales no pueden competir con las grandes transnacionales, pero cuya sobrevivencia es fundamental porque emplean a un porcentaje importante de la población.

Un componente fundamental que falta en los programas de ajuste es una política de generación de ingresos para los pobres. Los programas compensatorios son cruciales para proteger a los sectores vulnerables en las transiciones, pero no ofrecen una solución al problema de la pobreza a largo plazo. México es uno de los muchos casos en el mundo en donde el ajuste y el mercado libre no solamente han fracasado en aliviar la pobreza —como sus partidarios sostenían que lo haría— sino que han polarizado el país, económica y políticamente. Los funcionarios del Banco Mundial y del FMI continúan diciendo que el combate a la pobreza tomará tiempo, pero, después de más de una década del ajuste en México, todavía no hay luz al final del túnel. Debe haber un punto en que estas instituciones reconozcan que su estrategia necesita ser revisada.

1. Banco Mundial, *"México: Trade Policy Loans I and II": Project Completion Report*, 16 de noviembre de 1989.

2. *La Jornada*, 12 de febrero de 1993, p. 41.

3. Corbo, Vittorio y Patricio Rojas, *"World Bank Supported Adjustment Programs: Country Performance and Effectiveness"*, en Vittorio Corbo y Stanley Fisher, *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, Banco Mundial, 1992, p. 23.

4. *"Rich got richer during the Salinas Administration"*, *El Financiero International*, abril de 1994.

5. *El Financiero* 12 de octubre de 1992 p. 12.

6. Banco Mundial, *"Mexico: Basic Health Care Project: Staff Appraisal Report"*, 8 de noviembre de 1990, p. 45.

7. *Ibid.*, p. ii.

8. Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto Informe de Gobierno*. INEGI, 1992 p. 401.

9. Barry. Tom (ed.), *Mexico: A Country Guide*, Inter-Hemispheric Resource Center, Albuquerque, Nuevo México, 1992, p. 90.

10. *Ibid.*

11. Banco Mundial. *"Program Performance Audit Report: Public Enterprise Reform Loan"*, 1991.

12. *El Financiero*, 12 de octubre de 1992, p. 24

13. *Entrevista con un empresario de Monterrey*, 9 de marzo de 1994.

14. Roberson, Todd. *"NAFTA's Reality Raffles Mexico"* *The Washington Post*, 5 de agosto de 1994.

15. Barry, p. 90.
16. Quintana, Enrique: "La apertura financiera y el TLC," Memoria N° 45, México, D.F., agosto de 1992, pp. 14-15.
17. Salinas de Gortari, Carlos. Cuarto Informe de Gobierno. p. 314.
18. Corbo y Fisher, p. 11.
19. Fernando García, "México en la OCDE: más desempleados al club de los ricos", *El Financiero*, 30 de abril de 1994.
20. *El Financiero*, 9 de noviembre de 1992, p. 12.
21. *La Jornada*, 24 de febrero de 1993, p. 49.
22. González Amador, Roberto, "Desaparecieron 600 mil plazas del sector formal en 1993", *La Jornada*, 3 de abril de 1994.
23. Gutiérrez, Elvia, "En punto crítico el empleo manufacturero", *El Financiero*, 27 de abril de 1994.
24. Oswald, Ursula, *Estrategias de supervivencia en la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Mor., México, 1991, p. 40
25. Citado por Carlos Ramírez en "Archivo Político", *El Financiero*, 22 de mayo de 1994, p. 29.
26. Oswald. p. 48.
27. Ortega, Bob, "Tough Sale: Wal-Mart is Slowed by Problems of Price and Culture in Mexico", *The Wall Street Journal*, 29 de julio de 1994, p. A1.
28. *La Jornada*, México, D.F., 6 de septiembre de 1992, p. 1.
29. Cita de "El Combate a la Pobreza", por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, publicado por *El Nacional*, 1990, pp. 18-27, en Oswald, 1991, p. 51.
30. Dresser, Denise, "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program", Universidad de California en San Diego, 1991, p. 3 (traducción del autor).
31. Fraser, Damian, "The poor make their presence felt", *The Financial Times*, 17 de febrero de 1994.
32. *Forbes*, New York, NY, 18 de julio de 1994.

33. *Crevoshay, Fay, "Perjudica a México la tendencia a la concentración del ingreso: BID", El Financiero, 22 de abril de 1994.*
34. *Banco Mundial, "Mexico: Environmental Project, Staff Appraisal Report", 9 de marzo de 1992, p. 7.*
35. *Russell, Philip, Mexico in Transition (Austin: Colorado River Press, 1977), p. 73 (en Barry, Mexico: A Country Guide, Inter-Hemispheric Resource Center, 1992, p. 154).*
36. *Barry, p. 156.*
37. *Ibid., p. 160.*
38. *Calva, José Luis, La Jornada, 4 de mayo de 1992.*
39. *Banco Mundial, "Mexico: Agricultural Sector Adjustment Loan (2918-ME): Project Completion Report", 10 de noviembre de 1992, p. ii.*
40. *Ibid, p. 11.*
41. *Entrevista en Tejolocachic, municipio de Matachic, marzo de 1993.*
42. *Proceso N° 668, 21 de agosto de 1989.*
43. *Datos proporcionados por la oficina de Banrural en la ciudad de Chihuahua*
44. *El Herald de Chihuahua, 24 de noviembre de 1992.*
45. *Entrevista con el Director General de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Chihuahua, noviembre de 1992.*
46. *Entrevista en Ranchos de Santiago, municipio de Guerrero, marzo de 1993.*
47. *Entrevista en Tejolocachic, municipio de Matachic, marzo de 1993.*
48. *INEGI, Atlas Ejidal del Estado de Chihuahua, 1991, p. 64.*
49. *Ibid., p. 4.*
50. *Calva, "Crisis Agrícola y Alimentaria en México", Ed. Fontamara, México, 1988, p. 22.*
51. *Calva, "Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano", Ed. Fontamara. 1991, p. 21.*



52. Banco Mundial, "Mexico: Agricultural Sector Adjustment Loan (2918-ME): Project Completion Report", 10 de noviembre de 1992, p. 7.
53. "Frente por el Derecho a la Alimentación" (mimeo), 2 de febrero de 1992, México, D.F., p. 2.
54. Calva, "Probables Eectos", pp. 41-43.
55. La Jornada, 12 de noviembre de 1992.
56. Salinas de Gortari, Carlos, Cuarto Informe de Gobierno, 1992.
57. Banco Mundial, "Agricultural Sector Loan Report", 1992, p. 13.
58. Entrevista en Tejolocachic, municipio de Matiachic, marzo de 1993.
59. INEGI, X y XI Censo General de Población,
60. Ibid.
61. Diario de Chihuahua, 16 de septiembre de 1992.
62. Entrevista, Colonia Ruiz Cortines, municipio de Namiquipa, marzo de 1993.
63. Entrevista en Ranchos de Santiago, municipio de Guerrero, marzo de 1993.
64. Banco Mundial, "Agricultural Sector Loan Report", 1992, p. 16.
65. Entrevista con Frank Lysy, Banco Mundial, Washington, DC, 23 de febrero de 1993.
66. Entrevista en Tejolocachic, municipio de Matachic, marzo de 1993.
67. Barry, p. 98.
68. Aguilar, Rubén, y Roelfien Haak, Informe de la Misión Evaluadora: Proyecto de Autodesarrollo Integral de San Miguel Teotongo, junio de 1993, p. 14.
69. Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.
70. Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.
71. Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.
72. Oswald, Ursula, Estrategias de Supervivencia en la Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, 1991, p. 108; y Andrea Becerril, 1992, p. 4. Nabi, Ijaz. "Poverty Alleviation in Mexico", Banco Mundial, 1989, p. 33.

73. *Ibid*, p. 6.
74. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
75. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*
76. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
77. *Banco Mundial, "Agricultural Sector Adjustment Loan (2918-ME), Draft Project Completion Report", 10 de noviembre de 1992, p. 14.*
78. *Banco Mundial, "Agricultural Sector Adjustment Loan (2918-ME): Project Completion Report", 10 de noviembre de 1992, p. 2.*
79. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*
80. *Aguilar, Rubén y Roelfien Haak, 1993, pp. 16-17.*
81. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
82. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
83. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*
84. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*
85. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
86. *Oswald, Ursula, "Pobreza Perversa y Estrategias de Supervivencia", Pueblo, N° 152, enero de 1991. p. 28*
87. *Entrevista, San Miguel Teotongo, marzo de 1993.*
88. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*
89. *Entrevista, San Miguel Teotongo, abril de 1993.*  
*Equipo PUEBLO es una organización no gubernamental de desarrollo, mexicana, fundada en 1977, que trabaja con organizaciones populares y con otras ONGs en la promoción de la justicia económica, la formulación de propuestas de políticas públicas y el impulso a la democracia.*

*Carlos Heredia Zubieta. Director del Programa de Diplomacia Ciudadana del Equipo PUEBLO. Economista formado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), con maestría en la Universidad McGill (Montréal, Canadá); trabajó durante seis años en la Secretaría de Hacienda para el gobierno de México. A partir de 1988 ha coordinado diversos proyectos de investigación y actividades organizativas en torno al ajuste estructural, la integración comercial y la democracia en México. Durante 1993-1994 fue*

*investigador visitante en Washington, D.C. con The Development GAP, realizando un trabajo educativo y diplomático dirigido al Congreso estadounidense, a los bancos multilaterales y a la opinión pública.*

*Mary E. Purcell. Licenciada por la Universidad de Nueva Hampshire; tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown (Washington D.C.). Ha trabajado durante años en asuntos centroamericanos y fungió como investigadora visitante en México con el Equipo PUEBLO en 1992-1993. Actualmente es Coordinadora de Extensión de la campaña "50 años bastan" en contra de las políticas del Banco Mundial y el FMI, con sede en Washington, D.C.*

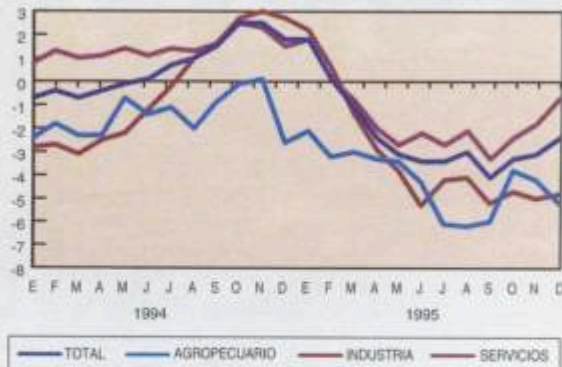
*Víctor Quintana Silveyra. Director del Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Equipo PUEBLO. Candidato a doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Ha sido investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, y asesor del Frente Democrático Campesino (FDC). Actualmente es Diputado Federal en el Congreso de México (1994-1997).*

*Clara Brugada Molina. Directora del Programa de Gestión Comunitaria y Civilidad del Equipo PUEBLO. Dirigente del movimiento urbano popular en la ciudad de México, fundadora de la Regional de Mujeres del Valle de México y de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) e integrante de la Comisión Política de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (UCSMT), donde vivió y trabajó por espacio de diez años.*

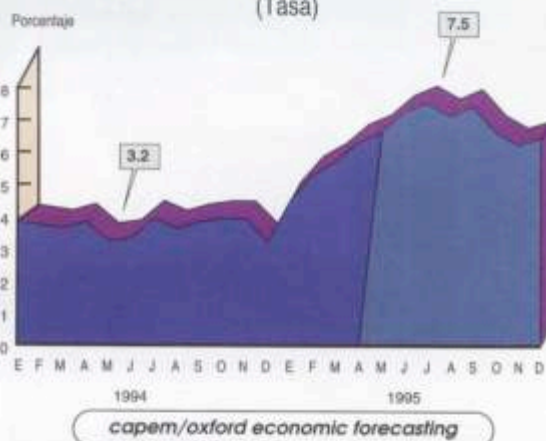
### ***Empleo, salario y exportaciones***

## EMPLEO, SALARIO Y EXPORTACIONES

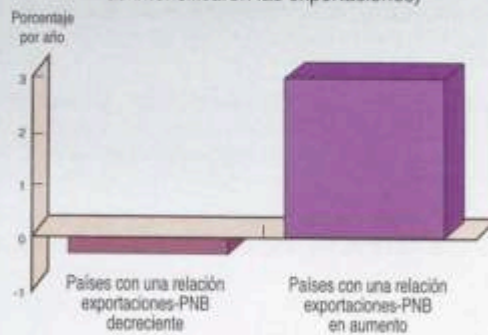
### Asegurados en el IMSS (Variación anual)



### Desempleo en México (Tasa)



### Salarios reales vs exportaciones (Incremento salarial en los países donde se intensificaron las exportaciones)



Aumento de los salarios reales en el sector de las manufactureras y las exportaciones. Los datos son promedios anuales correspondientes al periodo 1970-90 para una muestra de 37 países con una relación exportaciones-PNB decreciente y de 32 países con una relación exportaciones-PNB en aumento.

Fuente: Datos de la ONUDI y del Banco Mundial



Datos proporcionados por el centro de  
Información de Naciones Unidas en México

