

¿QUÉ ES EL AJUSTE ESTRUCTURAL?*

Luis Ignacio Román Morales
ITESO. **

INTRODUCCIÓN:

Desde hace casi 20 años, en la mayor parte del mundo, quienes deciden directamente sobre cómo manejar la producción, las finanzas y el comercio de los países, han optado por privilegiar, al menos en su discurso, el libre juego de las fuerzas del mercado. Esto significa que han considerado como lo más conveniente para la sociedad promover los acuerdos privados e individuales que logren todos los que tengan algo que comprar y/o vender, con la menor intromisión posible por parte del gobierno o de grupos que se unan para impedir la libre realización de tales acuerdos individuales.

Ejemplificando esta lógica, existen diversos aspectos por los que se considera que la intervención económica del gobierno es perjudicial:

- Genera los problemas económicos que conducen a crisis recurrentes. En especial, i) efectuar gastos superiores a sus ingresos ocasiona déficit fiscal y i) proteger la ineficiencia de productores nacionales frente al resto del mundo, a permitir una acumulación de gastos en divisas superior al ingreso de las mismas produce déficit en cuenta corriente de balanza de pagos. El primer tipo de déficit puede conducir a un alza de impuestos, con los consiguientes efectos negativos sobre productores y consumidores. El segundo provoca las devaluaciones, con un impacto negativo sobre el poder de compra de la población. El mantenimiento de finanzas públicas

* El presente documento constituye un avance del proyecto de investigación "Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit: articulación entre las estrategias de desarrollo económico y los niveles de bienestar social". Dicho Proyecto se encuentra a cargo del ITESO y cuenta con el apoyo financiero del sistema SIMORELOS del CONACYT (No. 970303004) y la colaboración del Centro de Investigación Observatorio Social de la Universidad de Guadalajara, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. (IMDEC) e Indicadores Desarrollo y Análisis (IDEA).

** En el desarrollo del conjunto del proyecto, y particularmente en la discusión del presente documento, he contado con el amplio y valioso apoyo de Rodolfo Aguirre Reveles, Tanya Pérez Hernández y Luis Vallejo. Igualmente, agradezco la cuidadosa lectura y comentarios de los borradores por parte de Lydia Alpizar, Rafael Crespo, Laura Frade, David Gómez, Benilde Morfín y María Isabel Verduzco, así como el cuidado de la edición a cargo de Pedro Maldonado.

sanas (equilibrio fiscal) y la promoción de la eficiencia en el plano internacional tenderían a evitar tales problemas.

- Gasta sin producir, quitándole (a través de los impuestos) a los que sí producen, o provoca inflación al "echar a andar la máquina para hacer dinero". Si, el gobierno, en lugar de cobrar impuestos, dejara a los individuos conservar el producto de su esfuerzo, la capacidad de compra de la sociedad aumentaría, y con ello las ventas, la inversión, el empleo y la producción. Si el gobierno dejara de fabricar dinero a su libre albedrío, no provocaría inflación y, por lo tanto, no se deterioraría la capacidad de compra de la sociedad.
- Provoca ineficiencia, al producir bienes y servicios con los recursos extraídos de la sociedad y no con los suyos propios (de los cuales carece el sector público). Los gobernantes, al no arriesgar su propio capital, conducen a una producción que puede resultar deficiente, tanto en calidad como en cantidad. Ello provoca pérdidas y altos costos para los consumidores en lo particular (comúnmente la mayor parte de la sociedad) y para la sociedad en su conjunto, puesto que ésta tiene que pagar con deuda o impuestos los déficit resultantes. Si, en cambio, la producción fuese asegurada por los particulares, la competencia les llevaría a ser más eficientes, producir mejor, más barato y, sobre todo, evitar que el conjunto de la sociedad pague sus costos.
- Protege a los productores privados ineficientes frente a los eficientes. Si no se procura el libre comercio, tanto a nivel nacional como internacional, tampoco se logrará que los consumidores tengan acceso a mejores productos en términos de calidad y precio. Por su parte, los productores no podrán contar con mejores insumos, no correrán el riesgo de incursionar en actividades donde sean más eficientes en el plano nacional e internacional, ni se verán obligados a mejorar en aquellas que realizan bajo los beneficios de la protección. Por el contrario, el libre mercado implicaría un aumento en la calidad, abatimiento de costos, mejora en competitividad y estímulo a la producción y el empleo.
- Genera altos costos de producción al sector privado, ligados a la imposición de obligaciones a los empresarios. Entre éstos destacan los costos laborales (pago de

al menos el salario mínimo, reparto de utilidades, vacaciones, aguinaldo, seguro médico, jubilación, pago por despido, entre otros). Estos costos inhiben la inversión privada, especialmente aquella dirigida a la contratación de trabajadores, lo que a su vez acarreará desempleo y la expansión de una economía subterránea que evadiría todo tipo de compromiso fiscal. De reducirse los costos laborales, se produciría el efecto contrario: facilitar la contratación de trabajadores y mejorar su productividad, reducir el desempleo, la economía subterránea, y mejorar los salarios.

- Traslada recursos públicos a bolsillos privados. El alto margen de maniobra del gobierno para privilegiar o discriminar a determinados sectores, regiones o empresas en particular, se presta para la expansión de corruptelas, a la que podría agregarse el manejo fraudulento de empresas paraestatales. Entre menos margen de maniobra tenga el Estado y entre menos controle empresas fuera de la lógica de mercado, las posibilidades de corrupción se reducirán.
- Utiliza los recursos económicos de que dispone con fines de control y de cooptación política, particularmente en coyunturas electorales. Esto implica una manipulación de los procesos políticos e impide el ejercicio de una verdadera democracia. Por consiguiente, entre menos control tenga el Estado sobre el uso de recursos sociales, menor será su capacidad de manipulación.

Por su parte, las coaliciones que ejercen poder colectivo frente a decisiones individuales también afectan la eficiencia y el bienestar social:

- Los sindicatos, al imponer ciertas condiciones sobre las relaciones laborales, afectan negativamente a la sociedad en cuando menos dos sentidos: *i)* encarecen los costos de producción de los bienes y servicios generados por la empresa, lo que se traslada al precio final de éstos, en perjuicio de los consumidores; *ii)* al encarecerse los costos laborales, se reduce la posibilidad de contratar nuevos trabajadores. Además, si los sindicatos inciden en la contratación de nuevo personal o en el mantenimiento del existente, se genera un proceso de discriminación y/o exclusión hacia los trabajadores no sindicalizados.
- Los acuerdos internacionales de productores, por ejemplo la OPEP, distorsionan el mercado mundial, inhiben la producción en todo el planeta y además provocan un

encarecimiento de los bienes importados por los propios sectores o países integrantes de las coaliciones. En ese mismo sentido, un *club de deudores* frente a la deuda externa reduciría la disponibilidad de recursos precisamente para los países integrantes de dicho club, lo cual mermaría sus potencialidades productivas y el bienestar de su población. En cambio, la libre circulación de capitales permitiría que las potencialidades de tales países fuesen optimizadas a partir de la inyección de capitales internacionales.

- Esta misma argumentación puede reproducirse en el caso de los productores nacionales, que generan un mercado cautivo en perjuicio del consumidor.

Ante las argumentaciones enunciadas, que son sólo algunas de las que han dado lugar a un vuelco de las políticas en favor del libre mercado, se ha procurado que los productores y consumidores, empresas y familias, interactúen con la menor interferencia posible por parte de quienes sean ajenos a sus intereses privados.¹ Este tipo de argumentaciones, desde su propia lógica, no son antisociales. Por el contrario, el bienestar colectivo es el objetivo final de sus propuestas y no puede ser resultado de políticas que no lleven a una mayor eficiencia y racionalidad individual. Ésta, a su vez, no puede entenderse sin la libre competencia en la arena económica, es decir, en el mercado.

Los defensores de las políticas predominantes no niegan el hecho de que la pobreza se haya incrementado desde que se aplican las políticas liberalizadoras del mercado, como tampoco niegan que la riqueza se haya concentrado y que las condiciones generales de vida se hayan deteriorado. Tal deterioro lo explican por las políticas de protección y alta participación pública que antecedieron a las liberalizaciones. En un símil con un tumor maligno, las políticas previas a las del libre mercado serían catalogadas como un cáncer, en tanto que las liberalizadoras representarían a la quimioterapia. Ciertamente, un paciente que recibe quimioterapia puede estar cada vez más enfermo, pero la quimioterapia no lo está agravando, sino el tumor. Si no hubiera

¹ En la jerga convencional utilizada en teoría económica, el término "productores" no se refiere a los trabajadores que generan la producción, sino a la empresa, representada por sus propietarios y tomadores de decisiones.

recibido el tratamiento es previsible pensar que estaría más enfermo y que además, por muy doloroso que sea, tal tratamiento es la única esperanza de salvarlo.

La manera de operativizar la lógica del libre mercado en las estrategias económicas de países concretos y especialmente en los países endeudados del llamado Tercer Mundo, han sido las políticas de ajuste estructural. Éstas se construyen a partir de fuentes teóricas diversas, entre las cuales destacan el *laissez faire, laissez passer* de Adam Smith; las *ventajas comparativas* de David Ricardo; los criterios de *optimización* de las decisiones en la teoría neoclásica; el *equilibrio general* de León Walras; la *síntesis neoclásica* de John Hicks; el *monetarismo* de Milton Friedman; las *expectativas racionales* de Sargent y Lucas y la *inversión en capital humano* de Schultz y Becker, y otras más.

La liberalización del mercado también ha dado lugar a la reorientación de las políticas sociales. La lógica del estado del bienestar ha cedido su lugar al crecimiento de las políticas focalizadas, tendientes a facilitar la integración de la población más pobre al mercado de trabajo.

Recientemente se han incorporado nuevos elementos a la lógica del ajuste estructural: i) las concesiones de servicios, tanto federales como estatales y municipales, ii) la reforma del Estado, en pos de una mayor autonomía del Poder Judicial y de los niveles de decisión locales y iii) las perspectivas ambientales y de género en la definición de las estrategias económicas.

En México, desde 1982 se han implementado recurrentes programas de ajuste, mismos que también se han acompañado frecuentemente por programas sociales. Los ajustes iniciaron de manera conjunta con el establecimiento de políticas de estabilización de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, dirigiendo sus líneas de acción a una profunda reubicación de cada uno de los agentes económicos en los procesos productivos, distributivos y de mercado. Enseguida, los programas sociales cubrieron funciones compensatorias en un inicio y ahora están plenamente integrados a la propia lógica del ajuste y de la reinserción de los agentes.

Al cabo de dos décadas, la evolución económica en México no correspondió con las expectativas:

- No parecen haber terminado las tendencias a crisis recurrentes (en especial debido a los déficit en balanza de pagos).
- Los impuestos no se han aligerado (aunque el gasto sí lo ha hecho).
- Múltiples empresas privatizadas han enfrentado graves problemas financieros y han tenido que ser rescatadas con los recursos de la sociedad (es decir, los empresarios privados no arriesgaron sólo su propio capital).
- La relación de producto por trabajador está en niveles similares a los de hace dos décadas, lo que no indica un aumento global de la eficiencia.
- La reducción de costos laborales no se ha traducido en el crecimiento significativo de la proporción de asalariados en la Población Económicamente Activa, ni en la mejoría en las condiciones de vida de los asalariados.
- La corrupción no parece eliminarse y ni siquiera matizarse.
- El uso político de los fondos sociales se sigue denunciando continuamente.
- El debilitamiento sindical no se ha correspondido con una mejora en las condiciones laborales de los no sindicalizados y
- Entre los pocos respiros que ha tenido la economía mexicana, ha estado la realización de acuerdos internacionales de reducción de la plataforma de exportación petrolera, con el fin de recuperar petroprecios.

En otros términos, los problemas enunciados, atribuidos a la alta injerencia del Estado en la economía, no se han resuelto con la liberalización. Sin embargo, de lo anterior no se deduce que ésta sea la que ha agravado los problemas o que haya ocasionado otros. Como tampoco podría afirmarse que los tratamientos contra el cáncer son lo que agravan la salud de un paciente.

Para afirmar o refutar la relación causa efecto entre las políticas de ajuste y la evolución socioeconómica, es necesario analizar: i) el contenido de la lógica teórica, las propuestas y las acciones concretas enmarcadas en el ajuste estructural; ii) la evolución socioeconómica y iii) la construcción de argumentos sólidos que nos permitan conocer los nexos entre los ajustes y tal evolución.

Sin embargo, en términos de toma de decisiones, la defensa de los ajustes estructurales ha resultado triunfante. ¿Por qué y cómo lo ha hecho en la mayor parte del orbe durante casi dos décadas? En este texto procuraremos esbozar una respuesta.

En la actualidad, la lógica del ajuste ha articulado con formas nuevas las estrategias económicas y sociales, aplicándola a una gran diversidad de situaciones económico-políticas, con implicaciones en términos de las estructuras ocupacionales, la distribución del ingreso y los niveles de pobreza.

Nuestro objetivo es ofrecer una primera aproximación para evaluar el impacto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en México sobre los niveles de bienestar en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. A tal efecto presentaremos nuestra propuesta metodológica para efectuar su análisis y una revisión general sobre la discusión acerca del contenido de las políticas en cuestión.

I.- PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN: ¿CÓMO ANALIZAR EL IMPACTO SOCIAL DEL AJUSTE ESTRUCTURAL?

La investigación sobre el ajuste estructural puede efectuarse desde múltiples planos y metodologías. De inicio, cabe preguntarse: ¿qué analizar?, ¿quién lo va hacer?, ¿con qué objetivos?, y ¿cómo se traducen los análisis en un mecanismo de aplicación?

En cuanto a la primera pregunta Ph. Hugon resalta tres posibilidades complementarias:

- La coherencia y la pertinencia de los sistemas de información y la de los modelos macroeconómicos en que se fundamentan las políticas.
- Valoración de la eficiencia de las políticas en relación con sus propios objetivos de equilibrio financiero y de repunte de la oferta.
- Evaluación de los efectos de las políticas, con respecto al crecimiento y la distribución de la riqueza generada (lo cual implícitamente contiene un enfoque de economía política).²

Las posibilidades propuestas por Hugon refieren un plano de coherencia instrumental (fuentes y modelos), una crítica interna de las políticas, conforme a sus propios objetivos, y una crítica externa, asociada con el fin último de toda iniciativa económica: la generación y distribución de la riqueza, así como el desarrollo de su reproducción social. Lo anterior, considerando por riqueza no sólo a la generada en la esfera del mercado sino, en un contexto más amplio, la de transformación consciente de la naturaleza por parte de las sociedades. Pensamos que el presente análisis debe retomar los tres planos.³

No basta, aunque es necesario hacerlo, comprobar o refutar la validez implícita de las teorías de base o las estadísticas que sirven de sustento para definir políticas de ajuste

² Hugon, Philippe, "ajustement dans les pays en developpement", en *Encyclopedie Economique*, Greffe, Maraisse et Reiffers (editores). Economica, París, 1990.

³ A los factores de coherencia y pertinencia, cabría añadir el de integralidad. En efecto, la insuficiencia y los criterios conceptuales de la teoría económica convencional excluyen o segregan de lo "económico" a las actividades no directamente mercantiles. Por ejemplo, el trabajo doméstico y comunitario efectuados por las amas de casa no es contabilizado como generador de riqueza y por consiguiente tampoco como empleo. Ironizando esta inconsistencia, Paul Samuelson afirmaba que no se casaría con su cocinera porque reduciría la riqueza nacional de su país, ya que desaparecería la relación mercantil entre ellos.

estructural. También es necesario evaluar la traducción de los modelos y la información en las prácticas reales que se han desarrollado. En ese sentido, es imprescindible evaluar las políticas de acuerdo a sus propios objetivos, así como a su correspondencia con la evolución productiva y distributiva de las sociedades que las apliquen.

El contraste entre teorías, políticas y seguimiento de indicadores económicos y socioeconómicos ofrece una correspondencia entre la lógica del ajuste y la evolución real de las sociedades, pero no permite afirmar que el ajuste cause tal evolución.

Para abordar las posibles relaciones entre ajuste y evolución social y económica, no basta con la realización de trabajo documental. Se requiere incorporar la participación cualitativa (y no sólo la toma de información) de la sociedad civil (organizaciones y población abierta), explicando su propia realidad y definiendo su valoración sobre la lógica del ajuste. De ahí que la respuesta a *quién evalúa* considere en esta propuesta a las organizaciones de la sociedad civil y a la población abierta como actores centrales. Del cuidado con que esto se realice dependerá la riqueza de un proyecto de evaluación participativa.

En términos estadísticos, esta investigación permitirá precisar casos concretos, con la población participante en el proyecto, no sólo de los cambios en las condiciones de vida de la población, sino los motivos inmediatos y mediatos atribuidos a éstos y las acciones de los hogares frente a dichos cambios. En términos teóricos, ello permitirá contrastar comportamientos reales y esperados de las familias que sean abordadas.

1. OBJETIVOS

La investigación pretende ser un ejercicio demostrativo sobre los comportamientos sociales y económicos de una población concreta, específicamente en el occidente de México (Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán), analizar su relación con las políticas de ajuste y abordar la discusión sobre estrategias alternativas. En este sentido, el trabajo pretende asociar la evolución de las medidas macroeconómicas y sociales puestas en práctica, con la realidad ocupacional, de distribución del ingreso y calidad de vida en los estados en cuestión, tanto a nivel macro como microsocioal.

Cabe mencionar que el análisis de los casos específicos en los estados considerados no implica que los resultados del estudio pretendan ofrecer una validez general para la explicación de la problemática particular de las entidades, pero tampoco circunscribir los resultados a un alcance local o regional. En este sentido, se buscará la comparabilidad de este estudio con esfuerzos similares que se estén haciendo y/o que pudieran hacerse en otros espacios.

Por lo anterior, se considera que el proyecto debe responder a cuatro direcciones básicas y simultáneas:

- Lograr un espacio de cabildeo y negociación sobre el contenido de las políticas de ajuste estructural. Se procurará abrir dicho espacio ante dependencias de Instituciones Financieras Internacionales (principalmente con el Banco Mundial) y de entidades públicas. Circunscribirse a actitudes acusatorias, sin suficiente argumentación, sólo daría como resultado la descalificación del proyecto e induciría, partiendo del hecho de que los interlocutores mencionados no son monolíticos, a fortalecer las posiciones más reticentes al diálogo. Hay que utilizar argumentaciones suficientemente sólidas, para no limitarse a una simple correlación ajuste « pobreza, sino al estudio de los mecanismos a través de los cuales las políticas de ajuste han incidido sobre las condiciones de vida de las sociedades estudiadas y cuáles han sido sus respuestas económicas, políticas y sociales ante tales transformaciones.
- Efectuar un ejercicio que analice el ajuste estructural como producto de relaciones sociales determinadas y de un conjunto articulado de estrategias, programas y políticas; no sólo como la relación de una política en particular, contrastada contra un objetivo específico (Regla de Tinbergen). De proceder así, no se evaluaría el conjunto del ajuste sino sólo componentes y productos aislados de éste. Tampoco limitaremos nuestra perspectiva a las medidas o programas circunscritos a los Préstamos de ajuste estructural, sino a la lógica económica general en la que dichos empréstitos se insertan.
- Ser respetuosos del pensar, sentir y actuar de los grupos sociales a los que se acuda y que, por consiguiente, permita obtener conocimientos relevantes para

diagnosticar las implicaciones del ajuste y, en su caso, contribuir al diseño de políticas alternativas. De lo contrario, inducir de antemano las respuestas, considerar sólo las de líderes sociales y no grupos abiertos, o utilizar la información sólo como un insumo descriptivo, implicaría una manipulación del proceso de investigación. En el primer ejemplo se trataría de una inducción de los resultados que nada aportaría al surgimiento de nuevas argumentaciones ni al cabildeo. La segunda situación implicaría consultar exclusivamente a las personas más informadas dentro de ciertos grupos y la transmisión de la ideología de los líderes. La tercera podría ser coherente con un análisis contrafactual, equiparando grupos piloto y control, de poblaciones objeto y no objeto de ciertas políticas, pero se olvidaría el sentido estructural del ajuste y se contrastarían grupos cuya comparabilidad no se garantizaría.

- Promover procesos de organización social, tanto para la toma de posturas en torno a las políticas actuales, como para el diseño de propuestas propias que a su vez puedan ser discutidas con autoridades públicas.

2. HIPÓTESIS DE TRABAJO

El estudio parte de los argumentos que dan origen a la aplicación de políticas de ajuste estructural. Ello permitirá analizar la lógica de la aplicación de políticas en México, las modificaciones sociales ocurridas a partir de su aplicación y las estrategias económicas y sociales de diversos grupos frente a dichas modificaciones.

Así, se intentará asociar la racionalidad individual implícita en los modelos que sirven de base a las estrategias económicas aplicadas, con la racionalidad real mediante la cual se responde socialmente a un cambio en el entorno económico-social.

Se parte de las siguientes hipótesis que justifican la realización de trabajo documental y de campo:

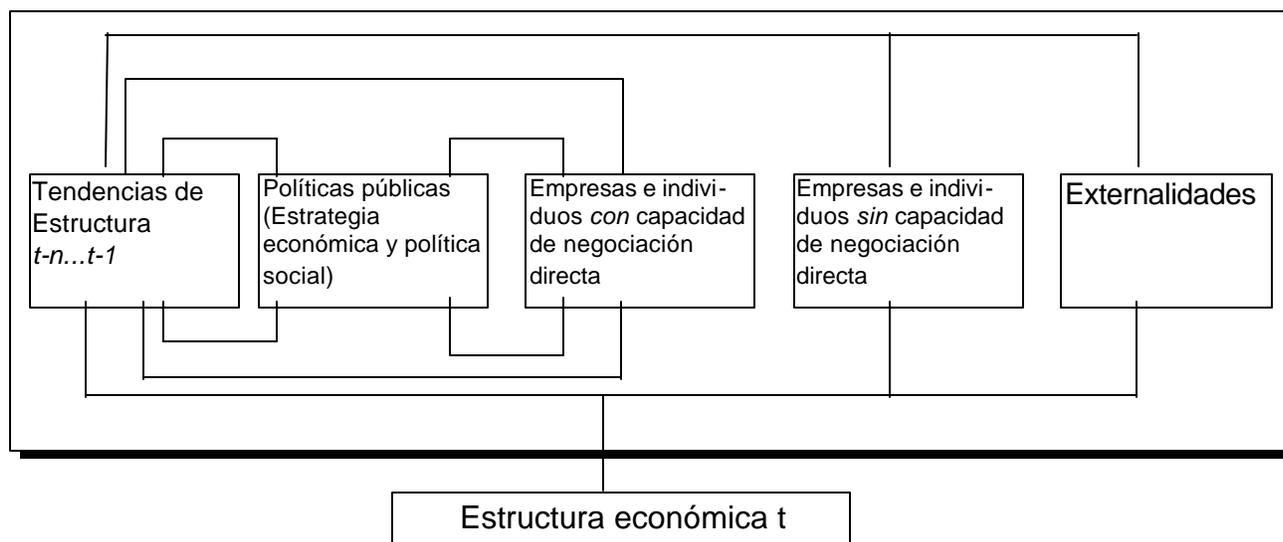
2.1. Primera hipótesis.

Quienes no cuentan con capacidad de negociación directa con el Estado, difícilmente han podido anticiparse e incidir de antemano en los ajustes económicos que éste realiza. Si bien existen acciones sociales de apoyo o rechazo por parte de grupos

organizados, las respuestas de la mayor parte de la sociedad, tanto en su entorno inmediato como en sus acciones colectivas, se presentan alrededor de los resultados de los ajustes y no de los ajustes en sí mismos, es decir, sobre las transformaciones estructurales y coyunturales que objetivamente encuentran en su entorno. Éstas pueden ser producto tanto de tendencias estructurales previas, como de las acciones que ejercen los agentes económicos para modificarlas y de externalidades. Ello implica que los comportamientos de productores y consumidores bajo expectativas racionales sólo los pueden ejercer quienes efectivamente son capaces de retroalimentar directamente la política económica, lo que además implica la omisión de los comportamientos relacionados con la producción desde su diseño. Los agentes sin, o con bajo, poder de negociación reaccionarán ante los cambios subsecuentes a la aplicación de las políticas y sólo marginalmente a éstas en sí mismas. De esta manera, si los comportamientos reales de la población son significativamente distintos a los previstos por las expectativas racionales y la estrategia económica los ignora, ésta no necesariamente contribuirá a elevar los niveles de bienestar social.

El diagrama 1 expresa lo anterior: si consideramos que una determinada sociedad se caracteriza por ciertas tendencias estructurales (crecimiento económico, composición sectorial, heterogeneidad, inserción en las relaciones económicas internacionales, formas de empleo, etc) durante un cierto periodo (del momento $t-n$ al $t-1$), tales tendencias se verán modificadas en función de las políticas públicas que se pongan en práctica. A su vez, las propias tendencias estructurales incidirán sobre el mantenimiento o cambio de dichas políticas.

Diagrama 1: Vinculación entre ajuste estructural y capacidad negociadora de agentes sociales



Por su parte, las personas y empresas con capacidad de negociación directa con el Estado representan importantes factores y actores de poder para incidir no sólo en las tendencias estructurales, sino también en la determinación de las políticas. De esta manera están en posición de "actuar racionalmente" (en el sentido mercantil del término), propiciando que tales tendencias y la estrategia económica se orienten en favor de sus intereses.

En contraste, entre menor sea el poder de negociación de actores y grupos sociales, su capacidad de incidencia será menor. Sus reacciones económicas tendrán menos posibilidades de orientar las estructuras y por consiguiente menor influencia sobre las decisiones públicas. Cuando no existe el poder económico o político que permita incidir en tales decisiones, no necesariamente se beneficiarán las condiciones de desarrollo de los actores y grupos con menor poder social. Éstos afectan directamente a la estructura (por ejemplo, al sufrir la depauperación social), pero sólo intervendrán en las políticas a través (y no antes) del cambio estructural derivado de las mismas. En suma, su racionalidad no incide en el mercado de la misma manera que la de quienes cuentan con capacidad de negociación. El ejercicio de la racionalidad económica, por

consiguiente, ofrece perspectivas benéficas para quienes parten de una situación de privilegio, en tanto que deja a la deriva al resto de la población.

A lo anterior hay que agregar que la población sin poder de negociación tampoco dispone de información adecuada sobre la toma de decisiones económicas, por lo que no puede responder "racionalmente" a la definición de políticas, sino a su traducción en los cambios objetivos del entorno. En otros términos: aun suponiendo que los agentes económicos responden exclusivamente a racionalidades de carácter individual (como consumidores o productores), la política económica no puede producir cambios en los comportamientos de dichos agentes más que en la medida en que éstos estén al tanto del significado de las acciones adoptadas o previstas. De no ser así, los agentes reaccionarán ante los cambios en su entorno directo y no tendrán posibilidades de anticipación (expectativas racionales) a los mismos.

Adicionalmente, se presentan factores históricos de discriminación y segregación que restringen mayormente la incidencia en las políticas para la mayor parte de las mujeres, indígenas, jóvenes, ancianos, pobladores rurales y habitantes de las regiones más pobres.

Así, la racionalidad económica recubre un juego de poder, donde se suponen condiciones de igualdad de competencia bajo circunstancias profundamente desiguales. Cabe referir a James Tobin:

La optimalidad de Pareto, que es todo lo que el teorema fundamental de bienestar puede proveer para un equilibrio competitivo, no necesariamente es la maximización del bienestar social.⁴

Por lo anterior, esta población puede ser considerada en las políticas como una externalidad (aunque haya que tomarla en cuenta) a la negociación real de las decisiones. Cumple, a este título, una función similar a la de la incidencia que pueden ejercer los factores naturales o las tendencias o decisiones sobre las que los agentes internos no influyen.

⁴ Tobin, James, *Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible*, Doctrina y pensamiento económico, México, 1992, p. 39.

Lo anterior puede implicar profundas inequidades en términos de distribución del ingreso, tal y como lo señala, de nuevo, James Tobin:

Asumiendo que el libre comercio es eficiente y maximiza las oportunidades de consumo de la sociedad, como un todo, hay la posibilidad de que modifique — en relación al *status quo* — la distribución interna de esas oportunidades, no sólo entre personas, sino también entre los así ampliamente definidos factores de la producción, trabajo, capital y tierra ⁵

2.2. Segunda hipótesis.

La racionalidad de los agentes económicos no es necesariamente homogénea a todos los individuos de un solo grupo (con o sin poder de negociación), y menos aun entre grupos que se insertan de distinta forma en la estructura económica y social.

Esta hipótesis diverge con los planteamientos de los modelos teóricos que han predominado en el diseño de las estrategias económicas aplicadas en México, principalmente en los programas de ajuste estructural.

La importancia de validar o refutar estas hipótesis, radica en que los supuestos de las llamadas expectativas racionales, constituyen la base teórica fundamental para construir los programas de política económica subyacentes a la mayor parte de los ajustes estructurales, ya que en eso se basa la argumentación de la eficiencia del mercado.

Si los comportamientos reales de los individuos son significativamente distintos a los previstos por las expectativas racionales, no es posible garantizar que las políticas de ajuste estructural contribuyan a la mejora de los niveles de bienestar social. Si bien esto puede ser atribuido a un comportamiento irracional de algún agente (Estado, consumidores o productores), el criterio económico de racionalidad pasa entonces a ser una entelequia basada en condiciones inexistentes e *inexistibles*. En tanto, la auténtica racionalidad real (valga la redundancia), tanto individual como familiar, comunitaria y social es desdeñada en el diseño de las estrategias económicas y sociales.

⁵ Tobin, James, *ibidem* p. 40.

Para contrastar las expectativas racionales previstas en la elaboración de las políticas públicas y los comportamientos reales de los agentes económicos, se requiere de los siguientes aspectos:

- Una investigación a nivel documental que examine la lógica teórica, el diseño y la aplicación de las políticas de ajuste estructural.
- Un análisis estadístico de la evolución económica y socioeconómica, durante su periodo de aplicación, y
- Un trabajo de campo tendiente a reconocer los cambios en los niveles de vida de grupos sociales específicos (análisis microsocial), de sus comportamientos frente a las políticas de ajuste y el cambio en el contexto económico experimentado por la población.

En cada uno de estos niveles se desarrollará tareas de investigación documental que se vincularán con trabajo de campo, de la forma indicada en el cuadro uno :

Cuadro 1: Niveles de análisis: trabajo documental y de campo

Tipo de actividad y aporte	Trabajo documental	Trabajo de campo	
Nivel de análisis		Talleres con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	Población Abierta
Análisis global del ajuste estructural	<p>Argumentaciones y contrargumentaciones en torno al ajuste estructural.</p> <p>Análisis del diseño de Programas de ajuste estructural.</p> <p>Seguimiento y construcción de bases de datos sobre las políticas efectivamente aplicadas.</p>	<p>Problematización sobre las condiciones productivas y socioeconómicas de los miembros de las OSC (empresas, asociaciones, productores individuales y familias). Vinculación de los resultados con la lógica del ajuste estructural.</p> <p>Información a las OSC de las medidas gubernamentales de política económica, desde 1982, concernientes a sus áreas de interés.</p> <p>Posibilidad de cabildeo con autoridades locales, sectoriales, federales y funcionarios de IFI</p>	<p>Definición de localidades y estrategia de levantamiento.</p> <p>Diseño de muestra y de cuestionario.</p> <p>Levantamiento de pruebas piloto y definitiva.</p> <p>Información a población abierta sobre los talleres con OSC y sus réplicas a nivel de bases</p> <p>Procesamiento de la información a nivel local, estatal y nacional.</p> <p>Vinculación de los resultados con la lógica del ajuste estructural. En especial, con respecto a la lógica de las <i>expectativas racionales</i>.</p> <p>Devolución de la información procesada a nivel de su localidad y estado, así como la nacional.</p>
Evolución socioeconómica de la población	<p>Seguimiento de indicadores macroeconómicos y su vinculación con las políticas de ajuste.</p> <p>Análisis de la relación de las políticas de ajuste con la evolución de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Deuda externa e interna. ➤ Empleo, desempleo y subempleo. ➤ Distribución del ingreso (familiar, regional, factorial y por género). ➤ Pobreza y empobrecimiento (alimentación, educación, salud y vivienda) 	<p>Ubicación del perfil de la población participante en el contexto socioeconómico nacional</p> <p>Capacitación a las OSC sobre los principales indicadores económicos y sociales (conceptos y cálculos) y su importancia con respecto a las políticas de ajuste.</p> <p>Posible utilización de la información socioeconómica local, estatal y regional para el cabildeo</p> <p>Detección de problemas socioeconómicos sobre los que las OSC podrían intervenir</p>	<p>Ubicación del perfil de la población participante en el contexto socioeconómico nacional.</p> <p>Retroalimentación de los resultados mediante los talleres, carteles y folletos.</p> <p>Detección del perfil socioeconómico de la población entrevistada, con respecto al existente entre las bases de las OSC.</p>

3 ACTIVIDADES A REALIZAR PARA EVALUAR EL IMPACTO DEL AJUSTE

El esquema que proponemos a continuación intenta abordar los tres niveles de investigación mencionados mediante el desarrollo de etapas que combinen las actividades documental y de campo.

En el ámbito del trabajo documental se realizaría un reconocimiento del contenido de las políticas de ajuste estructural (en sus planos teóricos, de diseño de políticas y de operativización), así como un seguimiento de indicadores socioeconómicos básicos en cuanto a políticas de ajuste y evolución socioeconómica de la población (deuda externa, empleo, calidad de vida y distribución del ingreso).

El trabajo de campo contará a su vez con dos líneas de acción: la realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la aplicación de cuestionarios a población abierta. En ambos casos, estas acciones permitirán asociar las políticas de ajuste estructural con:

- Las modificaciones en las condiciones de vida, sociales y económicas, que experimenten los grupos poblacionales analizados;
- Sus percepciones y conocimientos de tales grupos sobre los motivos que dieron lugar a tales modificaciones (individuales/familiares, de su entorno y de las políticas aplicadas).
- El tipo de estrategias desarrolladas para hacer frente a dichas modificaciones o aprovecharlas.

En términos generales, el proyecto se realizará a través de dos etapas de trabajo documental y el desarrollo simultáneo del trabajo de campo.

3.1 Teoría, diseño y operativización del ajuste estructural

Se analizarán las concepciones básicas del ajuste, su contexto histórico, el diagnóstico sobre la necesidad de su realización, propuestas concretas, etapas de aplicación, oportunidades, riesgos y resultados conforme a su propia perspectiva, así como críticas a las mismas. El trabajo documental que se efectúe en esta etapa se confrontará con la parte del trabajo de campo que dé seguimiento cualitativo a las percepciones de la

sociedad civil (organizaciones y población abierta) sobre su evolución socioeconómica, las razones de tal evolución y sus reacciones frente a la misma.

El trabajo documental contendrá los siguientes elementos:

- Análisis sobre los fundamentos lógicos y contenidos centrales de los procesos de ajuste y líneas generales de políticas económicas estatales. Es decir, la clarificación sobre su sentido: i) circunstancias que le dan origen, ii) supuestos teóricos centrales y iii) propuestas básicas: justificación y traducción en el diseño concreto de políticas.
- Seguimiento a los planteamientos de las instituciones financieras internacionales (IFI). Programas de ajuste estructural efectivamente aplicados; objetivos, lógica específica de acción y resultados constatados; papel desempeñado por las instituciones promotoras de las diferentes líneas y etapas del ajuste (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).
- Análisis de las políticas efectivamente aplicadas. Por lo general los ajustes no se aplican al pie de la letra, entonces, cabría analizar las siguientes cuestiones: i) cuáles son las condiciones que permiten su aplicación y cómo se implanta; ii) el margen de maniobra de los gobiernos; iii) las instancias que ejecutan directamente las políticas, y iv) la participación de distintos agentes económicos y sociales. En este punto se analizarán los grandes componentes de las políticas de ajuste y el seguimiento de las medidas concretas. Tal seguimiento podría combinar las áreas de acción de la política económica (esferas productiva, financiera, sector externo y social) con los componentes del ajuste.

Para el seguimiento, consideraremos que los ajustes se basan en: i) programas previos de estabilización; ii) el ajuste en sí mismo, *acompañado con programas sectoriales* (ajuste estructural de primera generación); iii) las políticas sociales que se le han asociado, principalmente a partir de fines de la década pasada (ajuste con rostro humano, de segunda generación) y iv) la vinculación entre el ajuste estructural y la reforma del Estado (privatizaciones, descentralización, autonomía judicial); la lógica de concesión de servicios al sector privado y las políticas ambientales (ajuste estructural de tercera generación).

Cada uno de estos aspectos contiene estrategias (componentes) específicos e instrumentos concretos para la aplicación de las políticas en las esferas real, financiera, externa y social.

Cuadro 2: Programas, componentes e instrumentos del ajuste estructural

PROGRAMAS	Estabilización		ajuste estructural y sectorial (Primera generación)			ajuste "con rostro humano" (Segunda generación)	Reforma del Estado y perspectiva ambiental (Tercera generación)			
	Equilibrio fiscal	Equilibrio externo	Desregulación	Privatización	Liberalización	Inversión en capital humano y focalización	Concesiones	Descentralización	Poder judicial	Medio ambiente
Componentes										
Medidas										
Políticas de producción (agrícola, industrial, de empleo, salarial, etc.)										
Políticas financieras (monetaria, crediticia y fiscal)										
Políticas de sector externo (tipo de cambio, comercio exterior, acuerdos comerciales y de inversión)										
Políticas sociales (Programas frente a pobreza, educativos, de alimentación, salud y vivienda)										

Los programas refieren la estrategia básica del actuar económico del Estado y de las IFI; los componentes, el tipo de políticas acordes con los objetivos buscados y las medidas expresan las áreas específicas de intervención pública. En cuanto a estas últimas, una sola puede formar parte de varias áreas. Por ejemplo, la eliminación de un

subsidio a pequeños productores agrícolas es simultáneamente una medida productiva (agropecuaria), una política de reducción de gasto público (fiscal) y, posiblemente, parte de un acuerdo de integración supranacional, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

El sentido del conjunto de esta etapa es el de establecer una plataforma que permita diferenciar al final de la investigación, la participación del ajuste estructural entre:

- Los investigadores de políticas (*policy searchers*);
- Las propuestas de las IFI (*policy designers*) y
- La fidelidad o distorsiones generadas por los gobiernos (*policy makers*) en la aplicación de las políticas (por ejemplo, los matices de su aplicación en función del momento electoral o las desviaciones de recursos por corruptelas).

Nuestra hipótesis de trabajo es que existe responsabilidad distinta pero a los tres niveles, en las implicaciones sociales del ajuste.

3.2 Transformaciones socioeconómicas a partir del ajuste estructural

La correlación que se pueda establecer entre la evolución de los indicadores socioeconómicos y el desarrollo de las políticas de ajuste no prueba la presencia de una causalidad. Sin embargo, para analizar la relación entre el ajuste y cambios socioeconómicos, es indispensable tener claro cuáles han sido los principales de tales cambios. En especial efectuaremos un seguimiento de los siguientes:

- Evolución de la deuda externa, en tanto variable central para explicar los desequilibrios, en especial en balanza de pagos, que han dado origen a las políticas de ajuste estructural.
- Calidad de vida en cuanto a capacidad de acceso a satisfactores básicos (pobreza absoluta y relativa), evolución de la capacidad de compra de la población (enriquecimiento/empobrecimiento) y vinculación con su medio ambiente.
- Empleo, desempleo y subempleo. El ingreso es el principal determinante del nivel de vida de la población en una economía de mercado y éste, a su vez, se encuentra generalmente condicionado por los niveles y calidad del empleo. Por otra parte, el

empleo es el mecanismo esencial de generación de riqueza en este tipo de economía.⁶ Así, tanto por su función generadora de ingreso como por la de ser el mecanismo central de acceso a recursos para la satisfacción de necesidades, resulta fundamental dar seguimiento a los niveles y formas que éste ha presentando a partir del establecimiento de las políticas de ajuste estructural.

- Distribución del ingreso. Si bien el empleo es el determinante central de la generación de la riqueza, no necesariamente lo es de su estructura de repartición. Por consiguiente, para analizar la evolución de las características socioeconómicas del país y las regiones estudiadas, se requiere el análisis de la evolución de la distribución del ingreso, tanto a nivel factorial como familiar y regional.

Salvo en cuestiones de carácter general (niveles de producto o de pobreza extrema), no se presentarán indicadores aislados de tipo económico o social. El interés radicará en construir nuevos indicadores, utilizables a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Éstos se emplearán para el análisis combinando elementos económicos y sociales (por ejemplo, nivel de PIB por trabajador o tamaño de la deuda externa medida en salarios mínimos de los países de referencia).

Estos indicadores se construirán, en función de la disponibilidad de información, tanto a nivel nacional como al de desagregación que permitan las fuentes específicas. En particular, se pretende:

- El acercamiento de la información nacional a la de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. Esta información podrá lograrse con un nivel de agregación de variables en la ENE y la ENIGH.
- La detección de información a nivel estatal (en particular la referida a niveles y estructura de la actividad económica).

⁶ Cabe aclarar que en una economía de mercado, la riqueza se considera a partir de la generación de bienes y servicios susceptibles de ser contabilizados en una lógica monetaria. En este sentido, la generación de riqueza no asociada con tales formas y, en especial la ligada con la economía doméstica (particularmente el trabajo de reproducción social del hogar, y sobre todo el femenino), no son contabilizados como generación de riqueza, pese a su función esencial en el desarrollo social.

- La ubicación de problemáticas socioeconómicas subregionales (al interior de los estados), municipales y , en la medida de lo posible, locales. Esta información existe a partir de los Censos y Conteos Generales de Población.

3.3 Trabajo de campo

El carácter participativo del análisis del ajuste estructural se basará en el desarrollo del trabajo de campo. De hecho, conforme a las hipótesis de trabajo que hemos planteado, en esta etapa podremos encontrar percepciones y conocimientos que nos permitan establecer una vinculación concreta entre el tipo de políticas económicas que han predominado desde 1982 y la modificación entre las condiciones de vida, el empleo y la distribución del ingreso.

La información del trabajo de campo tanto cuantitativa como cualitativa , se conseguiría a través de una combinación de talleres con organizaciones de la sociedad civil y entrevistas directas a población abierta. La secuencia de actividades ligadas con el trabajo de campo será la siguiente:

- A) Realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil. Su promoción y su progresión podría lograrse por medio de varias acciones:
 - Elaborar un documento base sobre el contenido y relevancia del ajuste estructural.
 - Desarrollar talleres iniciales con los grupos contactados, que permitan promover los estudios de caso, abordar las problemáticas locales/sectoriales y detectar puntos de vista sobre su evolución socioeconómica.
 - Realizar talleres intermedios, de información y discusión acerca del contenido de las políticas de ajuste estructural.
 - Efectuar talleres finales de discusión de los resultados
- B) Aplicación del cuestionario a población abierta. Mediante este instrumento se procurará dar seguimiento a la evolución de las condiciones de vida de las poblaciones analizadas, con indicadores similares a los macrosociales captados por

el INEGI, para establecer puentes entre la información estadísticamente representativa a nivel macro, con el ámbito específico de nuestro universo de estudio e ilustrar aspectos cualitativos que las encuestas oficiales no captan.

Con la información obtenida se podrán relacionar las políticas de ajuste con los cambios del nivel de vida de la población, contrastando indicadores “macro”, con condiciones de vida de personas, familias y comunidades concretas de las regiones estudiadas.

Los cuestionarios contendrán módulos para obtener información de orden cuantitativo y cualitativo. En cuanto al primero, se captará información similar a los aspectos generales considerados en la ENE y en la ENIGH. Lo anterior, con el fin de enmarcar la condición de los hogares seleccionados en el contexto socioeconómico nacional.

La información cualitativa representará una base para el diseño de acciones y propuestas alternativas en torno al ajuste estructural. Por una parte, incluiría el estudio de impactos percibidos directamente (positivos y negativos) por la aplicación de dichos Programas, sobre las condiciones de vida y los comportamientos de los hogares, así como el conocimiento de reacciones de diversos grupos sociales ante el ajuste (cuadro 3). Por la otra, se detectaría la percepción social del impacto por los cambios en el entorno socioeconómico sobre las condiciones de vida y los comportamientos de los hogares (cuadro 4). En otros términos, se analizaría su percepción en cuanto a las razones que le atribuyen a sus cambios en calidad de vida, cómo han reaccionado, qué esperan de tales reacciones y qué resultados han percibido.

Cuadro 3: Impactos y reacciones diferenciadas ante el ajuste estructural

Estudios de caso	Tipo de política de ajuste				
	Desregulación (Incluye subsidios)	Privatizaciones y concesiones	Liberalización externa	Política social focalizada	Reforma del Estado
Clasificación					
Género					
Etnia					
Edad					
Desarrollo regional					
Impacto ambiental					

Cuadro 4: Impactos y reacciones diferenciadas ante cambios en el entorno ocurridos a partir de la puesta en práctica de las políticas de ajuste estructural

Estudios de caso	Tipo de cambio en el entorno					
CLASIFICACIÓN	Alimentación	Precios	Empleo	Acceso a servicios. Sociales básicos	Seguridad	Otros
Género				Educación Salud Infraestructura p/vivienda (drenaje, electricidad, pavimentación etc).		
Etnia						
Edad						
Desarrollo regional						
Impacto ambiental						

Los cuestionarios tendrán elementos de carácter general, aplicable a todo el universo consultado, y aspectos circunscritos a los intereses específicos de la sociedad civil de sectores o zonas particulares. Se requiere:

- Trabajo de diseño de cuestionarios, instrumentos de captación de información cuantitativa y entrevistas cualitativas a hogares.
- Aplicación de prueba piloto (en tres localidades con 20 cuestionarios cada una) y recolección de críticas y sugerencias por parte de la población consultada.
- ajustes a cuestionarios y entrevistas.
- Diseño de trabajo de campo (selección de localidades, agrupaciones y hogares).
- Aplicación del levantamiento definitivo. Para operativizar este criterio, se realizarán talleres y encuestas/entrevistas en al menos tres localidades de cada estado considerado. Los talleres se efectuarán con organizaciones locales identificadas a través de las instituciones que participan en la investigación. En cada localidad se llevarán a cabo encuestas a hogares, seleccionándolos en función de su nivel de bienestar, conforme a los criterios establecidos por INEGI. Las localidades seleccionadas en cada estado serán al menos su capital, una localidad urbana de

baja densidad (entre 10,000 y 100,000 habitantes) y una localidad rural. ⁷ Para el conjunto de cada estado se netrevistarán al menos 150 personas.

3.4 Evaluación de los resultados

Procesamiento de la información, resultados y discusión de éstos a nivel local y/o regional.

- Procesamiento, clasificación y análisis estadístico de la información obtenida.
- Elaboración del esquema de exposición final. Contraste entre objetivos, hipótesis de trabajo y resultados obtenidos.
- Preparación del documento: Análisis sobre la articulación de la lógica teórica y programática así como de la ejecución de las políticas de ajuste, con los resultados macrosociales, los estudios de caso y los comportamientos de los hogares frente a tales ajustes y los cambios en su entorno.
- Elaboración del reporte final: Difusión, discusión y cabildeo de los resultados entre organizaciones de la sociedad civil (con el equipo responsable de la investigación), medio académico y usuarios de la investigación.
- Correcciones finales, edición y publicación de documento final.

⁷ El margen tan amplio para la localidad intermedia, proviene de la alta diferenciación de criterios establecidos a nivel oficial para la clasificación de las poblaciones. La dicotomía va desde la diferenciación rural-urbana establecida en los censos, donde el límite entre una y otra se ubica en los 2,500 habitantes, hasta la considerada en la Encuesta Nacional de Empleo para diferenciar zonas más y menos urbanizadas, donde el umbral se establece en los 100,000 habitantes.