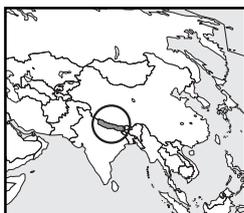


La economía en ruinas

SARBA RAJ KHADKA

RAKHEE LOHANI



La liberalización económica comenzó en 1992. La política de inversión extranjera procuró atraer la inversión privada extranjera pero socavó los intereses nacionales. Los empresarios nepalíes con recursos y capacidad técnica limitada no pudieron competir con los inversores privados extranjeros y por tanto, fueron perjudicados. La privatización de la educación y la salud han creado dos clases distintas, beneficiando a los sectores de mayores ingresos, en un país donde el 42% de la población vive bajo la línea de pobreza.

Nepal se ubica cerca del nivel inferior de cualquier índice económico internacional. Con un ingreso per cápita de USD 220 por año, Nepal ocupa el 12º lugar entre los países más pobres del mundo, y es el más pobre de Asia meridional. También clasifica en el lugar 142 de 173 países en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 del PNUD. Aunque las tasas de crecimiento per cápita promediaron el 2,2% anual en las últimas dos décadas, la reducción de la pobreza ha sido lenta. Una encuesta de hogares realizada en 1995-1996 reveló que aproximadamente 42% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza.

El objetivo principal de desarrollo del gobierno, como se subraya en el Noveno Plan Quinquenal (1997-2002) y en el Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (Décimo Plan Quinquenal 2002-2007), es reducir el número de personas que viven en la pobreza absoluta. El Noveno Plan apuntaba a reducir la pobreza del 42% al 32% para 2002, y como plan de largo plazo se había fijado el objetivo de reducir la pobreza absoluta a 10% para 2017. Sin embargo, la Revisión de Medio-Período del Noveno Plan calculó la tasa de pobreza nacional en 38%. El 80% de la población vive en el medio rural, y la pobreza rural y urbana asciende a 41,4% y 23,9% respectivamente, lo cual demuestra que el desarrollo económico se concentra en el ámbito urbano.

Los bajos ingresos, la falta de oportunidades de empleo (sobre todo en el medio rural), los malos servicios públicos, el uso ineficiente de los recursos públicos y la corrupción han contribuido con el desarrollo escaso y desigual. Bajo el régimen autoritario de Panchyat (1960-1990), el pueblo comprensiblemente no se resistió a ninguna de las políticas estatales. Sin embargo, resulta inquietante que esta situación haya continuado incluso después de que la democracia multipartidaria se hubiera reinstaurado en 1990.

El comienzo de las políticas económicas liberales

Históricamente, la industrialización ha estado dirigida por el Estado. En los años 60 y 70 se formaron empresas estatales para fomentar políticas de sustitución de importaciones y generar empleos. Aunque las Instituciones Bretton Woods impusieron políticas de ajuste estructural en los años 80, la liberalización económica comenzó realmente recién en 1992. La Ley de la Empresa Industrial y la Ley de la Transferencia de Tecnología promovieron principalmente la competencia y la inversión privada. Entre las principales reformas se incluyeron la privatización de empresas públicas y el ingreso del sector privado en la salud, la educación, las importaciones y la distribución de fertilizantes químicos, el desarrollo de infraestructura y los servicios de aviación. Otras reformas fueron la desregulación de las concesiones industriales, la racionalización impositiva y la reducción gradual de los subsidios. La política de inversión extranjera de 1992 procuró atraer la inversión privada extranjera pero socavó los intereses nacionales. Los empresarios nepalíes con recursos y capacidad técnica limitada no pudieron competir con los inversores privados extranjeros y por tanto, fueron perjudicados por la adopción de esta reglamentación. Además, los inversores privados extranjeros aprovecharon todas las oportunidades disponibles que, de otra manera, habrían sido captadas por los inversores nacionales.

El primer gobierno electo lanzó el programa de privatizaciones en 1992 para mejorar la eficacia de la distribución de los recursos públicos, aumentar la inversión privada y concentrar los recursos estatales en las zonas más críticas del desarrollo. La Ley de Privatizaciones 2050 (1994) permitió la privatización de 17 empresas durante el período de los planes Octavo y Noveno (1992-2002).

Hasta el momento, las privatizaciones han sido sumamente decepcionantes. De las 17 empresas privatizadas, cuatro cerraron, incluyendo la Compañía para el Desarrollo de Yute de Nepal y la Compañía para el Desarrollo del Tabaco. Otras empresas privatizadas, como las fábricas de papel, textil y ladrillos, apenas sobreviven. En el caso de la Fábrica de Zapatos de Cuero Bansbari, el orgullo nacional ha sufrido debido a las pésimas circunstancias de esta empresa. Parte de su maquinaria habría sido transferida a India, con el pretexto de transferir industrias, y los empleados indios desplazaron a empleados nepalíes. No obstante, el gobierno argumenta que el empleo ha aumentado, lo cual indigna al sentir nacional.

Nepal Bank Limited (NBL), el banco más antiguo del país, privatizado en 1997, también atraviesa una situación crítica. Según su personal, la gestión del NBL antes de la privatización era sólida, a pesar de la competencia feroz. El banco obtenía buenas ganancias con sus transacciones y realizaba entre 30% y 35% del total de las transacciones bancarias en el país antes de su privatización, cifra que ha descendido hasta casi 23% en el presente. Se dice que la corrupción a gran escala comenzó luego de la privatización, poniendo en peligro la existencia del propio banco.¹ Para asombro de los planificadores, no existe un solo caso de una empresa pública que haya prosperado luego de ser privatizada.

Servicios básicos tales como el agua, el saneamiento, las comunicaciones y la atención médica aún no fueron privatizados, pero están en proceso de serlo. (Otros servicios básicos, como la vivienda y el transporte, nunca estuvieron bajo control estatal). La participación del sector privado en los medios de comunicación se limita al servicio de radio-llamada, radio FM, medios impresos, televisión e Internet. El gobierno otorgó licencias a operadores del sector privado para suministrar servicios de electricidad y telefónicos, mientras recientemente también comenzó la transmisión privada de televisión.

La privatización de la educación: la creación de dos clases distintas

Antes de 1951, la mayoría de las escuelas eran financiadas por comunidades e individuos. En los 20 años posteriores, existieron tres tipos de escuelas: financiadas por el gobierno, ayudadas por el gobierno y financiadas por el sector privado. En 1971 se adoptó el Plan del Sistema de Educación Nacional, que definió pautas claras de apoyo financiero para la educación, a compartirse entre el Estado y la población. El gobierno decidió pagar los salarios de los maestros, mientras el mantenimiento de los centros educativos correspondió a las comunidades. En los años 80 aumentó rápidamente la cantidad de escuelas en Nepal, al igual que el gasto privado en las escuelas. Esto llevó al gobierno a reducir el apoyo brindado a las escuelas ya aumentar

¹ K.C. Rajkumar. «Time to Rethink Privatisation», *The Rising Nepal*, 24 de marzo de 2000.

la cantidad de empresas privadas de educación. Ahora Nepal tiene más de 35 mil escuelas, 23% de las cuales son de propiedad privada.

Desde que se adoptara la 7ª enmienda de la Ley de Educación en 2001, la educación escolar dejó de ser gratuita. El gobierno democrático anterior había declarado que la educación era gratuita hasta el nivel secundario, pero decidió permitir que las escuelas públicas cobraran cuotas mensuales a partir del sexto grado. La conocida consigna «educación primaria obligatoria» está lejos de ser realidad, y la educación secundaria obligatoria es un sueño aun más lejano.

El pueblo no tuvo acceso a la enseñanza básica hasta mediados del siglo XX. Incluso con la cuantiosa inversión realizada en el sector de la enseñanza desde 1951, la tasa actual de alfabetización representa sólo el 53,7%,² muy inferior a la de otros países en desarrollo de la región. Además, debido a la pobreza, las creencias tradicionales y la falta de información, muchas niñas son excluidas de la educación. En 1999, de cada 100 varones inscritos en la escuela primaria, sólo había 78 niñas. En los niveles secundario inferior y secundario, la relación de inscripción de niñas-niños correspondía a 71% y 65%, respectivamente.³

Desde que el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) declarara la «guerra del pueblo» hace más de seis años, la mala calidad de la enseñanza pública y la rentabilidad de la educación privada hicieron que las escuelas fueran blanco de la violencia, incluyendo el secuestro y el asesinato de maestros, la extorsión, el reclutamiento de alumnos para las fuerzas guerrilleras, o el vandalismo de la propiedad escolar. Varias escuelas en aldeas remotas han cerrado y los maestros huyeron, con temor por sus vidas. Los rebeldes mataron hasta el momento aproximadamente a 60 maestros y maltrataron físicamente a cientos más por no proporcionar «donaciones» o desobedecer sus órdenes.⁴

Indudablemente, cientos de miles de niños en las escuelas privadas obtuvieron un nivel superior de educación del que hubieran logrado en las escuelas estatales. Sin embargo, los beneficiarios de la educación privatizada han sido, en gran medida, los propietarios de las escuelas, sus familiares y un puñado de niños, principalmente de las familias más pudientes. La privatización de la educación ha profundizado la desigualdad regional, social y económica, al excluir a los pobres, los marginados y la población rural que carece de los ingresos para enviar a sus hijos a escuelas privadas. En consecuencia, las escuelas privadas no se instalaron en las zonas rurales más remotas, donde vive la mayor proporción de analfabetos.

La mayoría de los habitantes urbanos, los altos funcionarios, legisladores y políticos, todos ellos pertenecientes a grupos poderosos, ya no dependen de las escuelas públicas y no las consideran una prioridad. Las principales políticas de desarrollo ignoran a las aldeas porque la población rural tiene una representación política mínima. Esta distinción en la calidad de la enseñanza ha creado dos grupos: aquellos educados en escuelas privadas que tienen más oportunidades de conseguir buenos empleos y aquellos de escuelas públicas considerados menos competentes.

Aunque la enseñanza recibe la mayor partida del gasto estatal,⁵ la utilización de los recursos no es eficiente. La calidad de las escuelas públicas (las únicas al alcance de los pobres) es mala y el acceso de los pobres también está limitado por varios factores socioeconómicos. Las tasas de abandono, repetición y fracaso son elevadas en las escuelas públicas. Menos de 18% de los niños de las escuelas primarias concluyen los grados primarios, mientras en las escuelas secundarias la situación no es mejor. La mala calidad de la educación pública también ha sido vinculada a la creciente alienación entre el sistema escolar local y la comunidad, el alto nivel de ausentismo y la conducta poco profesional de los docentes, la ineficacia de la supervisión escolar y un sistema de evaluación estudiantil deficiente. Aproximadamente 60% de los maestros de las escuelas primarias no están capacitados.⁶

La privatización de la salud: en beneficio de los grupos de ingresos medio y superior

El sector privado proporciona más servicios de salud, lo cual ha creado más opciones de atención médica. Sin embargo, en un país donde el 90% de la población aún

carece de atención médica, el gobierno ha descuidado este servicio básico. Como muchos sectores más, la salud pública es caótica. En varias clínicas pagas, policlínicas y hospitales privados, los servicios médicos se brindan a precios muy elevados. Los beneficios sanitarios de las inversiones del sector privado se limitan en gran medida a los grupos de medianos y altos ingresos que residen en zonas urbanas.

Los pobres del medio rural (que comprenden la mayoría de la población), no se han beneficiado de los servicios sanitarios privatizados. De contar con algún tipo de atención médica, sólo la reciben en hospitales estatales, donde los servicios son gratuitos u ofrecidos a un costo mínimo. Sin embargo, la calidad de las instituciones de salud pública es inferior a la norma, debido a las carencias de personal y de equipos médicos. Los hospitales y centros sanitarios del medio rural también carecen casi totalmente de médicos y enfermeras. La proporción promedio de médicos es de cuatro cada 100 mil habitantes.⁷ La violencia ha perturbado los ya de por sí escasos servicios sanitarios que existen en zonas rurales remotas. Los trabajadores de la salud han abandonado la mayoría de los centros sanitarios. Ante la ausencia de servicios sanitarios adecuados, se informa que más personas mueren de enfermedades tratables todos los días.

El segundo plan sanitario de largo plazo (1997-2017) ha sido preparado en virtud del monto invertido, las prioridades, las tasas de morbilidad y el uso adecuado de los recursos. A pesar de importantes incrementos presupuestales para la salud y la educación, el gasto per cápita en estos sectores es inferior al de la mayoría de los países en desarrollo. Casi 30% del gasto público en salud se destina a sectores ajenos a la atención médica primaria. Para mejorar estos servicios básicos, el gobierno debe otorgar partidas para satisfacer las necesidades de salud primaria de la gente, y asegurar que todos, ricos y pobres, reciban servicios adecuados.

Conclusión

Debido al cambio en el ambiente económico internacional y a la presión de las Instituciones Bretton Woods (y obviamente de la OMC), Nepal se ha visto obligado a emprender la vía de la globalización, la liberalización y la privatización. Desde 1992, el papel del sector privado en la economía nacional ha crecido. El gobierno también fomentó el desarrollo del sector privado y decidió privatizar las empresas públicas por etapas. Aun después de la privatización, el progreso previsto de las empresas estatales no se ha concretado. En cambio, el desempleo aumentó sensiblemente, la inversión de capital nacional ha aumentado, la recaudación impositiva es mínima y los ingresos generados con las unidades privatizadas se gastan invariablemente sin explicaciones.

Actualmente, también se analiza la posible privatización de los servicios de agua potable. La privatización generaría tarifas mensuales mucho mayores, que actualmente son razonables.

La politización y la comercialización de la educación, la salud, las comunicaciones y otros sectores públicos han impedido que la población rural tuviera acceso a los servicios básicos. Las irregularidades financieras, la corrupción institucionalizada y la mala administración caracterizan a los proyectos y programas de desarrollo implementados en nombre de los pobres. No existen mecanismos de supervisión regulares y eficaces que hagan responsables a estas agencias en cualquier nivel.

Si la privatización (salvo los sectores de los servicios básicos de salud, educación, agua potable, etc.) se realiza con éxito, algunos beneficios económicos son posibles incrementando la inversión en empresas privadas nuevas y existentes y eliminando las desventajas de las empresas públicas. A través de la administración efectiva del sistema de producción y distribución, que debe incluir a las comunidades pobres, marginadas y vulnerables, la privatización podría ayudar a fomentar mayores inversiones y aumentar el empleo, la producción, el ingreso y la recaudación del gobierno, lo cual contribuiría a conseguir el objetivo más fundamental del país: la reducción de la pobreza. ■

Referencias

- R. Adhikari y K. Adhikari. *Privatisation: Expectation and Reality*. Katmandú, Nepal: Pro-Public, 2000.
- Gobierno de Nepal de Su Majestad, Ministerio de Finanzas. *Encuesta económica – Año fiscal 2001/2002, 2002*.
- Ministerio de Finanzas, Célula de Privatización. *La supervisión de las empresas privatizadas – Un informe sobre el rendimiento de las empresas privatizadas, 1999*.
- Banco Mundial. *Economic Update 2002*. Informe No. 23978, 2002.

Rural Reconstruction Nepal
<rm@rn.org.np>

2 Oficina Central de Estadística, Comisión Nacional de Planificación. *Statistical Pocket Book*. 2002.

3 Oficina de Naciones Unidas en Nepal. *Progress Report (2002), Millennium Development Goals*, United Nations House, 2002.

4 «Spotlight». *The National News Magazine*, 19 de abril de 2002.

5 Más de 40% del presupuesto del sector de la educación se destina a la enseñanza secundaria y terciaria.

6 Comisión Nacional de Planificación, HMG/N. «Documento Conceptual sobre el 10º Plan PRSP», 2002, Singhadurbar, Katmandú, Nepal.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002, La profundización de la democracia en un mundo fragmentado*, 2002.