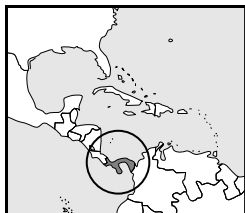


El Estado neoliberal: deuda, desigualdad y pobreza

CARLOS MARCELO CASTILLO



El fiel seguimiento de las recetas económicas impuestas por los organismos financieros, ha sido llevado a cabo a través de un proceso de transformación del rol del Estado. Su resultado ha sido el encarecimiento de los costos de servicios, el debilitamiento de los sectores productivos agropecuarios e industriales, el deterioro de las condiciones de vida, el aumento de la brecha de la desigualdad, y la escalada de la espiral de la deuda.

Durante los últimos cincuenta años, la economía ha seguido de cerca el ciclo económico mundial, considerando su forma de inserción internacional en base al transporte, comercio y servicios en general. Pero fue a fines de los años 80 y principio de los 90 cuando comenzó a configurarse un proceso de profundos cambios donde el Estado pasó a ser el principal protagonista. El comportamiento económico refleja los impulsos acentuados de los procesos de globalización y apertura a nivel mundial y el contexto de políticas de ajuste que lo acompañan. Éstas persiguen tres objetivos básicos: la privatización de las empresas y servicios públicos, la eliminación de barreras arancelarias o apertura de mercado y la flexibilización laboral. Dichas políticas fueron definidas en su momento como la única alternativa para la superación de la pobreza y del creciente desempleo que se manifestó en ese período. Paradójicamente, el fiel seguimiento de esas recetas económicas, impuestas por los organismos financieros, han conllevado el encarecimiento de los costos de servicios, el debilitamiento de los sectores productivos agropecuarios e industriales, y el deterioro de las condiciones de vida, ampliando significativamente la brecha entre los que más y menos tienen.

El papel del Estado en la transformación económica del país

En efecto, a los seis meses de producida la invasión norteamericana e instaurado el gobierno del ex-presidente Guillermo Endara en 1989, se inició un proceso de transición desde el Estado empresario al de libre mercado. Contrario a las opiniones que anunciaban la eliminación o debilitamiento del Estado ante el avance de la globalización, ésta lo ha hecho no menos, sino más importante y lo ha puesto al servicio de las grandes transnacionales que lo necesitan para mantener las condiciones de acumulación y competitividad, para preservar la disciplina laboral, y para aumentar la movilidad del capital mientras bloquea la movilidad del trabajo. El llamado neoliberalismo no es sólo una retirada del Estado con relación a la previsión social, es decir, eliminar el gasto público referido a programas de interés social y simultáneamente privatizar los servicios que tradicionalmente asumía en lo social. Se trata de un conjunto de políticas activas, una nueva forma de intervención estatal destinada a aumentar la rentabilidad del capital en un mercado global interno y garantizar el cumplimiento puntual de los pagos a la deuda externa.

Bajo esta perspectiva, se implementó el plan del vicepresidente del gobierno de reconstrucción, Guillermo Ford, con el objetivo de transformar la función del Estado y permitir el libre juego de la oferta y la demanda. La llamada «Estrategia Nacional para el Desarrollo y la Modernización de la Economía: Políticas para la Recuperación, el Crecimiento Sostenido y la Creación de Empleos» sostenía que el mayor problema de la economía radicaba en la excesiva intervención del Estado en la economía. Y agregaba: «Los problemas económicos de Panamá fueron producto de las políticas económicas seguidas que desarrollaron una filosofía de «Estado activista» en contraposición a uno

de libre mercado. Se desarrolló el Estado productor que demostró ineficiencia en proyectos de inversión como operaciones de producción y se mantuvo una posición antagonista hacia la empresa privada, ocupando su espacio natural. El gasto público se usó para diversos problemas de empleo, mejorar la distribución de ingresos y promover el desarrollo mediante la inversión nacional a través del financiamiento externo y aumento de impuestos para el sector productivo privado, y una política económica de crecimiento hacia adentro en detrimento de las exportaciones.»

El documento formulaba los siguientes objetivos: «la política económica que aquí se propone tiene como objetivo central la reactivación de la economía nacional y el comienzo de un período de crecimiento sostenido que mejore significativamente el nivel de vida del pueblo panameño. Los objetivos generales son: 1) aumento de los niveles de empleo y productividad; 2) crecimiento auto sostenido; 3) creación de un sistema que genere oportunidades más equitativas.» Estos objetivos se lograrían mediante la aplicación de tres puntos fundamentales: privatizaciones de empresas y servicios públicos; apertura de mercados y flexibilización laboral.¹

El programa de privatizaciones es considerado como un «componente estratégico de la política económica» y se consignan en ese ámbito los siguientes objetivos: a) reducir el número de entidades estatales; b) transferir al sector privado actividades del sector público; c) vender ciertas empresas o activos. A su vez, se establecen los siguientes criterios de privatización: a) las empresas no rentables; b) las actividades no estratégicas; c) actividades que se están desarrollando en forma no eficiente; d) posibilidades de privatización parcial; e) actividades que podrían ser manejadas como patronatos.

Sin embargo, el desgaste político del denominado «régimen de ocupación», resultado no solamente de sus propias contradicciones políticas, sino también del deterioro de una economía que entre 1988 y 1989 –producto de las sanciones económicas–, tuvo una pérdida en la producción que alcanzó USD 2.334 millones y USD 1.246 millones en concepto de fuga de capital, le impidió en sus cuatro años y medio, cumplir con el programa privatizador. No obstante, desde 1984 la política económica estatal se fue ajustando cada vez más a concepciones y preceptos neoliberales.²

El «plan Chapman»

Posteriormente y con la misma concepción filosófica, se ejecutó la estrategia denominada «Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica», conocida también con el nombre del ministro de la cartera económica del gobierno de Pérez Balladares. El «plan Chapman» tenía

1 La flexibilidad alude básicamente a la adaptación de la organización de la producción a las condiciones del mercado.

2 Enoch Adames Mayorga, «La reforma del Estado en Panamá: procesos y tendencias» en *Acción y Reflexión Educativa*, No. 23, septiembre de 2000, Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación (ICASE), Universidad de Panamá.

como objetivo manifiesto reducir la pobreza y la pobreza extrema, así como, a través de la eficiencia y la productividad, asegurar el crecimiento económico. Fue en ese período donde se materializaron las aspiraciones privatizadoras, cumpliéndose casi en su totalidad los ajustes y el plan de privatizaciones.³

Con respecto a la política de reestructuración de empresas públicas, el documento que fundamentó toda la política privatizadora del gobierno de Pérez Balladares diagnosticaba que «una de las limitantes que obstaculiza el mejoramiento y competitividad de la economía lo constituye la ineficiencia, poca confiabilidad y altos costos de los servicios públicos. A estos factores se une la deficiencia histórica de los servicios públicos: electricidad costosa y poco confiable, escasez de suministros de agua potable, servicios telefónico deficiente, puertos caros e ineficientes y malas infraestructuras públicas.» Para resolver estos problemas en la prestación de los servicios públicos el documento identificaba como instrumentos la reestructuración administrativa, el otorgamiento de concesiones, los contratos de servicio con el sector privado, y la privatización.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el gobierno logró imponer severas medidas de ajuste estructural, pese a la oposición de una mayoría popular. Se introdujo la reforma fiscal y laboral, que favoreció a los sectores sociales de mayores ingresos del país; se legisló la flexibilización de la fuerza de trabajo y además, se autorizó la privatización de los servicios públicos, cuyo resultado inmediato fue la desarticulación de la economía nacional y el aumento progresivo de la pobreza.

Transcurridos casi cinco años de la publicación del documento a finales de 1994, las acciones más importantes realizadas en el ámbito de las privatizaciones han sido las siguientes:

- La venta del Instituto de Telecomunicaciones (INTEL) a la compañía Cable & Wireless Panamá S.A. del 49% de las acciones, quedando los trabajadores con un 2% y reteniendo el Estado el resto.
- Con respecto a la prestación del servicio de electricidad, se promulgó la Ley No. 6 del 3 de Febrero de 1997, que contenía el marco regulatorio institucional para la prestación del servicio público de electricidad y permitía la generación y comercialización privada de la misma. Este marco permitió la desarticulación del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) en siete empresas privadas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica.
- En materia portuaria, se dio en concesión a la empresa Hutchinson los puertos de Balboa y Cristóbal; y a las empresas Evergreen y Petroterminales de Panamá, el desarrollo de nuevos sitios portuarios localizados en el Atlántico, uno al norte del Puerto de Cristóbal a la salida del Canal, y el otro en la Provincia de Bocas del Toro.
- En el ámbito laboral, se llevó a cabo en 1995 la reforma al Código de Trabajo que regía desde 1972 y que había sido el resultado de las luchas de los trabajadores. Era considerado por los empresarios como un «código muy avanzado para la realidad panameña». Dichas reformas contaron con la legitimación de un sector minoritario de los obreros organizados, mientras que para la mayoría eran vistas como lesivas a los intereses del conjunto de la población y ante su aprobación se generaron grandes manifestaciones, desencadenando desórdenes callejeros de gran violencia.

Las privatizaciones generaron como producto un Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD), que a mediados del 2001 ascendía a unos USD 1.200 millones (16.3% de PBI y 26.6% del presupuesto del Estado en el año 2000) y que generó unos USD 56,6 millones en intereses durante el 2001. El FFD fue concebido con el objetivo de financiar políticas y programas de índole social para el combate a la pobreza. Aunque por ley el principal fondo no se puede utilizar, la sociedad tiene pendiente una importante decisión sobre el uso potencial más apropiado de esos recursos desde la perspectiva del desarrollo nacional.

3 La excepción por el momento ha sido el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) que aún es motivo de debate nacional debido a que ha generado una creciente oposición a la luz de las nefastas experiencias en la privatización de los servicios de electrificación y telefonía que se han encarecido notablemente, sin lograr una mayor eficiencia en el servicio tal como fuera argumentado a la hora de la privatización.

Deuda, desigualdad y pobreza

El conjunto de estas medidas y otras, en el período indicado, provocó una fuerte transferencia de poder adquisitivo hacia los sectores más ricos en detrimento de los ingresos de los sectores más pobres de la población. Las medidas de ajuste estructural tendieron a favorecer al sector económico tradicionalmente más fuerte de Panamá, vinculado al sector financiero y socio de las grandes corporaciones internacionales.⁴ Mientras que en 1980, el 68% de la economía se concentraba en el sector servicios, en 2000 la cifra alcanzaba el 82%. El sector secundario (manufacturero) había disminuido del 18% al 10% en los 20 años señalados. El sector primario (agropecuario) bajó del 16% al 8% entre 1980 y 2000.⁵

Estas medidas han profundizado las desigualdades. Hoy Panamá es considerado uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Los más pobres son muy pobres y los más ricos son muy ricos. Así, mientras el quintil (20% de la población) más bajo consume un 3,5% del consumo total, el quintil más alto consume el 53%. El quintil más pobre recibe el 1,5% del ingreso total, mientras que el quintil más rico recibe el 63%.⁶

A pesar del nivel relativamente alto del PBI per cápita (USD 3.080 en 1997), más de un millón de personas (37% de la población) viven bajo la línea de pobreza⁷ y de éstos, más de medio millón (19% de la población) viven en condiciones de extrema pobreza.⁸ En general, la pobreza sigue la tendencia del promedio regional de América Latina y el Caribe (37%), pero la pobreza extrema es más alta en Panamá⁹ (16% en ALC).

La mitad de los niños vive en condiciones de pobreza, y es entre los pobres donde se registran las mayores tasas de fecundidad. El 53% de los menores de cinco años (más de 160 mil) y el 48% de todos los menores de 18 años (más de 500 mil) vive por debajo de la línea de la pobreza. Cerca de un tercio vive en condiciones de extrema pobreza. Por otra parte, 27% de los adultos de la llamada tercera edad, mayores de 60 años, vive en condiciones de pobreza y un 12% en condiciones de extrema pobreza. Esta menor proporción de ancianos pobres (comparados con el 37% de la población nacional total), apunta a una menor expectativa de vida entre los pobres que entre el promedio de la población.¹⁰ Si a la creciente pauperización agregamos el envejecimiento de la población, la tendencia sería un creciente aumento de ancianos pobres sin cobertura de seguro social y, por ende, una sensible disminución de la expectativa de vida del conjunto de la población.

Por otra parte, la deuda representó un porcentaje muy alto del producto durante las dos últimas décadas y ascendió a 58,3% en 1999, constituyéndose el servicio de la deuda en un extraordinario drenaje del presupuesto del Estado (22,1% en 1999). El drenaje financiero aparece más claro al considerar las cifras absolutas, ya que mientras a inicios de los noventa la deuda externa ascendía a unos USD 3.500 millones, al final de la misma (en 1999) era de unos USD 5.568 millones. El país pagó como servicio de esa deuda unos USD 5.536 millones entre 1990 y 1999, es decir que durante la década pagó el monto de la deuda inicial y USD 2.000 millones más de intereses, sin embargo ni se pagó la deuda ni tampoco disminuyó. Por el contrario, ésta se ha hiperdimensionado. ■

CEASPA
<ceaspa@cwpanama.net>

4 Para un informe más detallado de este punto ver Iván Quinteros y William R. Hughes, *Quiénes son los dueños de Panamá*, Panamá, 2000.

5 Marco A. Gandasegui, *Perfil socioeconómico de Panamá*, Panamá, 2001.

6 Banco Mundial, *Panamá: Estudio sobre Pobreza*, Washington, 2000.

7 La línea de pobreza general se define como la línea de pobreza extrema, más una asignación para rubros no alimentarios. Esta asignación se calcula como proporción del presupuesto no destinado a alimentos de aquellos individuos con un consumo total cercano a la línea de pobreza extrema.

8 La línea de pobreza extrema se define como el nivel del consumo anual per cápita necesario para satisfacer el requisito mínimo promedio de calorías diarias de 2.280 (estimado por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP y el Ministerio de Salud, este mínimo representa un promedio ponderado basado en el supuesto de actividad moderada). El costo anual de este requisito calórico mínimo arroja una línea de pobreza extrema de USD 519.

9 Banco Mundial, *op. cit.*

10 *Ibid.*