

# Adaptarse o largarse

MAGGIE SCHMEITZ



La sociedad avanza hacia la privatización y la liberalización en un clima de debate. La mala calidad y los altos costos de los servicios públicos hacen que los consumidores exijan al gobierno que se adapte o se aparte y conceda a la iniciativa privada la oportunidad de hacer la tarea mejor. Por otra parte, existe temor por las consecuencias para el empleo y el acceso de los pobres a los servicios de calidad, y se cuestionan los beneficios de las concesiones a las transnacionales.

La liberalización y la privatización son cuestiones muy discutidas en Suriname. Los sucesivos gobiernos lograron detener el proceso de reducción del control que ejerce el Estado sobre diversas áreas. La Constitución confiere un papel predominante al Estado, que en breves palabras puede calificarse de muy poco y de mucho a la vez. Por una parte, es incompleto o ambiguo en cuestiones fundamentales, como los procedimientos para destituir al presidente. Por otra, interfiere en exceso en el campo económico y social. Esto carga al Poder Ejecutivo con compromisos que son casi imposibles de cumplir. El extenso papel asignado al Estado impide el desarrollo del sector privado y aumenta el riesgo del uso arbitrario del poder por parte del Estado.<sup>1</sup> El sector privado a menudo protesta «que el gobierno es como un Cerbero gigante, que nos vigila constantemente. Todo está prohibido, salvo aquello que se autoriza específicamente.»<sup>2</sup> Mientras el gobierno ha reconocido la necesidad de reformar el sector paraestatal, no ha tomado las medidas necesarias para hacerlo.<sup>3</sup>

### El gobierno como proveedor principal

El control gubernamental toma la forma de un sistema de clientelismo político, donde los grupos, partidarios y amigos políticos son recompensados con empleos públicos, viviendas y otros bienes escasos.<sup>4</sup> Los empleos del gobierno representan el 44% del total de empleos de la economía. Las mujeres ocupan la mayoría de los empleos públicos de bajo escalafón. El gasto del gobierno (entre 40% y 50% del PBI) es abrumador, concentrándose en el consumo del gobierno: gastos salariales, bienes y servicios. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1997 Suriname ocupó el primer lugar en América Latina y el Caribe en gastos de bienes y servicios con 30,5% del PBI (el promedio era 9,9%) y en total de gastos del gobierno, con 45,5% del PBI (promedio 22%).<sup>5</sup>

### Las privatizaciones en Suriname

El Poder Ejecutivo está integrado por el gobierno central, el gobierno local y más de 100 organismos paraestatales, o sea instituciones jurídicas de propiedad mayoritaria del gobierno. Los organismos paraestatales se categorizan según el derecho privado como fundaciones sin fines de lucro o corporaciones con fines de lucro, y según el derecho público como empresas públicas o privadas. Los gobiernos delegan su responsabilidad en un organismo paraestatal para poder librarse de las sofocantes reglamentaciones de la administración pública. Esta delegación también habilita a los ministerios a contratar personal fuera de la administración pública.<sup>6</sup>

### Acceso al agua, electricidad y telecomunicaciones

Los bienes públicos y semipúblicos como el agua, la electricidad y las telecomunicaciones son proporcionados por empresas paraestatales. La Agencia Nacional Central de Contadores (CLAD) es responsable de controlar estas empresas y de reportar sus conclusiones a la Oficina Nacional de Auditores. La CLAD fue ampliada recientemente pero todavía tiene un solo contador competente.<sup>7</sup> De 1990 a 1999, la Compañía de Energía y la Compañía de Telecomunicaciones de Suriname no presentaron ni una vez un informe anual; la Compañía del Agua de Suriname presentó un solo informe anual. De las compañías bajo control de la CLAD, 80% tuvieron superávit y 60% tenían suficientes activos líquidos como para cumplir sus obligaciones. Sólo 20% de las empresas, no obstante, eran solventes, y ninguna cumplía el requisito de un mínimo de 10% de tasa de rendimiento y capital en préstamo. Para 60% de las empresas el costo de personal fue demasiado elevado comparado con los costos totales.<sup>8</sup>

Al mantener monopolios, el gobierno no cumple con su tarea reglamentaria de brindar bienes y servicios colectivos. La administración de las empresas, delegadas o no, se caracteriza por un servicio de mala calidad, costos elevados y oportunidades de desarrollo desaprovechadas. Por ejemplo, Suriname es el destino más caro en todo el hemisferio occidental para hacer una llamada telefónica desde Estados Unidos (Suriname USD 1,11; Guyana USD 0,87; Trinidad y Tobago USD 0,61; Antillas Holandesas, USD 0,26).<sup>9</sup> Además de la población del interior sin acceso al agua potable o a la electricidad, muchas familias del medio rural y urbano no tienen acceso porque su vecindario no integra la infraestructura de la empresa de energía o agua. Cada vez más hogares fueron desconectados de estos servicios porque no pueden pagarlo.

El sector de la electricidad también se caracteriza por la falta de transparencia. La mayor parte de la electricidad se genera en forma privada por una empresa de bauxita, la Suriname Aluminium Company (Suralco). Como parte de un convenio referido a la construcción de una planta hidroeléctrica, la compañía de bauxita vende 80 millones de kilovatios-hora (kWh) por año al gobierno a USD 0,004 por kWh. En lugar de vender la electricidad a la empresa estatal de distribución y generación de energía EBS, el gobierno se la otorga gratuitamente. A cambio, EBS no le cobra al gobierno la prestación de electricidad a los edificios públicos ni por la iluminación de las calles. La contabilidad se complica aun más porque el gobierno, que suele atrasarse en el pago, a menudo descuenta el costo de sus cuentas de electricidad de la obligación tributaria de la compañía de bauxita.<sup>10</sup>

La débil posición del gobierno al procurar garantizar la prestación de servicios a través de corporaciones transnacionales quedó de manifiesto en octubre de 2002 cuando, tras un apagón, Suralco prefirió destinar la energía eléctrica para su propio funcionamiento antes de restaurar la electricidad a la empresa nacional de energía.

1 Banco Interamericano de Desarrollo. Economic and Sector Study Series, *Governance in Suriname*, Washington, abril de 2001.

2 A.J. Brahim. «Wat verwacht het bedrijfsleven van de overheid,» in: *De efficiency binnen de Surinaamse overheid*, Progress Rotterdam, 1991.

3 Gobierno de Suriname. *The National Reconstruction, Multi-Annual Development Plan 1999-2003*.

4 Por una historia de clientelismo, ver Edward Dew, *The Difficult Flowering of Surinam*, 1978.

5 Banco Interamericano de Desarrollo. *Central Government consumption in Latin America and the Caribbean*, 1997.

6 Dr. H. O. Prade. «De verantwoordings van het financieel beheer door de overheid in paraestatale instellingen» in: *De efficiency binnen de Surinaamse overheid*, Progress Rotterdam, 1991.

7 Banco Interamericano de Desarrollo. Economic and Sector Study Series, *op. cit.*

8 Oficina Nacional de Auditores de Suriname, *Annual Report 1999*, Paramaribo, 2000.

9 9-line Communications. *International Long Distance Rates*, USA 1999.

10 Banco Interamericano de Desarrollo. Economic and Sector Study Series, *op. cit.*

Luego legisladores oficialistas aprobaron el uso prioritario de la provisión de energía para la empresa de bauxita. Un legislador declaró que «dado que la bauxita es el corcho sobre el cual flota nuestra economía, su prioridad es superior al del abastecimiento de la población.»<sup>11</sup> Una misión de alto nivel de la empresa llegó para organizar un comité que atendiera las reclamaciones por daños, pero no permitió la inclusión de un representante del gobierno en el comité. Como señalara el presidente: «Fuimos cordial pero definitivamente despachados por Suralco.»<sup>12</sup> Esta actitud muestra el trato de los sucesivos gobiernos con las transnacionales.

### Acceso y control de la tierra

El artículo 41 de la Constitución estipula que «La nación tiene el derecho inalienable de tomar completa posesión de sus recursos naturales para utilizarlos en beneficio del desarrollo económico, social y cultural de Suriname.» Prácticamente toda la tierra pertenece al Estado; los ciudadanos pueden solicitar concesiones de corto o largo plazo, con un máximo de 75 años. Aunque en teoría todos los ciudadanos pueden solicitar la concesión, las estadísticas revelan que menos de 1% de las mujeres efectivamente adquieren un título para usufructuar la tierra.<sup>13</sup> Los trámites burocráticos hacen que muchos ciudadanos deban esperar 10 años o más para obtener la concesión. Por el contrario, cada vez más constructores privados consiguieron rápidamente concesiones en exclusivas zonas residenciales para sus clientes más adinerados.

Transnacionales de Canadá, China e Indonesia consiguieron enormes concesiones, principalmente para empresas forestales y minas de oro. Los beneficios para el país son cuestionables, al igual que aspectos de control, ambientales, daños e impuestos. Asimismo, una y otra vez los pueblos tribales que viven en el interior padecieron la violación de sus derechos tradicionales, defendidos en el Acuerdo de Paz firmado en 1992. El tratado prometía crear mecanismos jurídicos por los cuales los ciudadanos que residen en una comunidad tribal podían obtener títulos sobre la tierra de sus zonas de residencia; también determinaba la demarcación y el tamaño de esas zonas, así como la creación de zonas económicas.<sup>14</sup> Diez años después, ninguna de estas promesas se ha mantenido y se están negociando nuevas concesiones para la prospección de bauxita en Suriname Occidental con dos transnacionales: Suralco/ALCOA, de Estados Unidos, y Billiton, de los Países Bajos.

### El vaciamiento de la salud pública

Se calcula que 89% de los hogares en Suriname tienen una clínica o centro de salud dentro de un radio de cinco kilómetros.<sup>15</sup> El Servicio Regional de Salud (RHS, con 50 clínicas o estaciones) es una fundación paraestatal responsable de prestar atención médica primaria a los pobres de la zona costera; brinda servicios a unos 120 mil titulares de tarjetas de medicina gratuita y a unas 25 mil personas cubiertas por el Fondo de Seguro de Salud del Estado. Se supone que el RHS debe ofrecer servicios preventivos gratuitos en cooperación con la Agencia de Planificación de la Familia, una ONG autónoma, y Salud Dental Juvenil.<sup>16</sup> La atención médica primaria es prestada en el interior por Medical Mission, una ONG que trabaja en representación del Ministerio de Salud desde 1977. Con 45 estaciones y clínicas, se supone que cubre las necesidades médicas de unas 48.500 personas (80% de cimarrones y 20% de indígenas).<sup>17</sup>

Como el monto del Gasto Total del Gobierno destinado a la salud pública en el último año constituyó sólo 3%,<sup>18</sup> no es de sorprender que esta infraestructura médica haya sido severamente minada. Las clínicas están en mal estado, con poco personal y con una constante escasez de fármacos y equipos. En el interior, algunos médicos atienden en sus automóviles.<sup>19</sup> Asimismo, los médicos que atienden en el medio rural destinan cada vez más mujeres embarazadas a hospitales en la capital, ya que no están equipados para enfrentar posibles complicaciones del parto, al carecer de anestesia y sangre para transfusiones, entre otras cosas.<sup>20</sup> Los servicios médicos

también son más caros. Aunque se supone que se brindan gratuitamente, en la práctica los pacientes deben pagar.<sup>21</sup> La totalidad de la infraestructura médica se ve menoscabada porque el gobierno no cumple con sus obligaciones financieras. De los cuatro hospitales de la capital, dos son privados y pertenecientes a grupos religiosos, uno es una empresa pública y otro una fundación paraestatal. En los hospitales privados, los costos para los pacientes son más elevados y los salarios para las enfermeras son inferiores.

En años recientes, los problemas financieros del Lands Hospital, de la fundación paraestatal, llamaron la atención de la prensa. Primero, el gerente demandó al Estado por incumplir sus obligaciones financieras y no pagar los salarios de enfermeras y otros integrantes del personal. El gobierno reaccionó demandando al hospital por supuestamente no haber pagado el impuesto a la renta; o sea, los impuestos sobre salarios que no fueron recibidos. Luego el hospital apareció en los titulares por el «secuestro» de niños. Como al hospital no se le pagaban los partos, retenía como rehenes a los bebés hasta que sus madres pagaban la cuenta.

Las gestiones políticas para reorganizar el sector de la salud y ampliar el sistema de seguro de salud pública no tuvieron éxito. Las instituciones médicas y el Fondo de Seguro de Salud Estatal se enfrentaron numerosas veces al incumplimiento de pago del gobierno. Como consecuencia, los pacientes reciben un tratamiento de «sin pago no hay cura». Cada vez más personas y empresas que pueden pagar se cambian a la salud privada, lo cual socava aun más la base de la salud pública y profundiza la brecha entre quienes tienen acceso a la atención médica de calidad y quienes no lo tienen.<sup>22</sup>

Las estadísticas de género para los hogares indigentes e insolventes que tienen tarjetas de medicina gratuita (29.335 en 1990 y 60.200 en 1998)<sup>23</sup> indican que hay inscritas aproximadamente el doble de mujeres jefas de hogar que hombres.

### Educación: ONG y escuelas privadas llenan el vacío

Históricamente, las ONG religiosas asumieron la responsabilidad de brindar educación primaria en las zonas rurales en el interior. Sin embargo, gran cantidad de niños en el interior no recibe enseñanza primaria regularmente porque no hay maestros o porque las escuelas y casas de los maestros son insuficientes. El sector de la educación es perjudicado por la situación social, política y económica (incluyendo huelga tras huelga y escasez de personal calificado), resultando en diferencias mayores entre los padres que pueden enviar a sus hijos a una escuela privada (paga) y aquellos que no pueden hacerlo.

### La liberalización de los servicios; necesidad urgente de formación de capitales nacionales

La sociedad avanza hacia la privatización y la liberalización. Por una parte, la mala calidad y los altos costos de los servicios públicos hacen que los consumidores (familias e industrias por igual) exijan al gobierno que se adapte o se aparte y conceda a la iniciativa privada la oportunidad de hacer la tarea mejor. Por otra parte, existe temor por las consecuencias para el empleo y el acceso de los pobres a los servicios de calidad, específicamente de aquellos que viven en zonas remotas.

No obstante, existe consenso de que el gobierno debe adaptarse para enfrentar el desafío de competir en una economía cada vez más globalizada. Las limitaciones de los recursos humanos son sólo uno de los obstáculos definidos por la mayoría de los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM).<sup>24</sup>

En Suriname, construir la capacidad productiva y fortalecer las instituciones será fundamental para superar la herencia de una política sumamente centralizada y partidaria. Deberá fomentarse la competencia nacional y establecerse reglas claras y transparentes para la distribución de bienes y servicios públicos, tomando en cuenta inquietudes estructurales y sociales, al igual que inquietudes macroeconómicas y financieras. ■

Stichting – Ultimate Purpose  
<maggiesc@yahoo.com>

11 Radio 10. Entrevista con legisladores sobre el apogón, octubre de 2002.

12 Radio 10. Entrevista con el presidente de Suriname sobre las consecuencias del apogón, octubre de 2002.

13 Shella Ketwaru-Nurmohamed. *Situational Analysis of Women in Suriname*, Paramaribo, 2001.

14 Las zonas económicas deben proteger actividades económicas tradicionales como la agricultura, la caza y la tala y minería de pequeña escala.

15 Ministerio de Salud Pública. *Questionnaire, Health Conditions in the Americas*, 1997.

16 W. Bakker. *Health Conditions in Suriname*, 1996.

17 *Ibid.*

18 Ministerio de Finanzas. Estadística de la Oficina del Presupuesto, 2001.

19 Entrevista con organizaciones de mujeres del distrito de Brokopondo, 2002.

20 Entrevista con médicos del Servicio Regional de Salud en el distrito de Marowijne, 2002.

21 Seminarios sobre Reforma del Sector de la Salud, Ministerio de Salud Pública/ PAHO.

22 *Ibid.*

23 Ministerio de Vivienda y Asuntos Sociales, Departamento de Investigación y Planeamiento. *Table of Free Medical Card Clients 1990-1998, 1999.*

24 Judith Wedderburn, «Capital Investment and requirements for competitiveness», ponencia preparada para el grupo de trabajo sobre el Mercado y la Economía Únicos de CARICOM, Jamaica 2002.