

■ ECUADOR

Bonanza petrolera y pobreza ciudadana



Las movilizaciones ciudadanas que en abril de 2005 culminaron en la destitución del presidente Lucio Gutiérrez manifestaron el rechazo popular ante una política económica que poco hizo por distribuir equitativamente el excedente de ingresos recibido por Ecuador tras la suba del precio del petróleo y que, paradójicamente, aumentó la deuda externa. El nuevo gobierno ha expresado la intención de priorizar las necesidades de los sectores más vulnerables. Si la concreta, podría haber avances hacia la inclusión social.

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)

Martha Moncada / Juana Sotomayor

La inserción de Ecuador en el mercado internacional se ha caracterizado por la exportación de materias primas. El modelo económico imperante se basó en la explotación intensiva de los recursos naturales y aunque hubo intentos de diversificar las exportaciones, desde la década de los 70 la generación de divisas se concentra en la actividad petrolera.

En el período 1995-2004, la contribución del petróleo al Presupuesto General del Estado se situó promediamente en el entorno de 34,5%.¹ Se estima que en 2005 este aporte será de 23%.² Con el objetivo de obtener un mayor flujo de divisas, el Estado propició la ampliación e intensificación de la explotación del petróleo y la construcción de un nuevo oleoducto.

Un orden de prioridades contrario a los derechos

Acatando con rigor los postulados neoliberales, la política estatal se orientó a privilegiar el pago de la deuda externa e interna en lugar de cumplir con las obligaciones constitucionales en relación a los derechos fundamentales de la población, en una clara coincidencia con las orientaciones económicas, comerciales, sociales y políticas de la década de los 80 y principios de los 90 del llamado "Consenso de Washington".

Diversos factores internacionales determinaron en los últimos años un aumento sin precedentes del precio del petróleo, generando un ingreso a las arcas públicas que sobrepasó las previsiones más optimistas. En 2003, por ejemplo, para la elaboración del presupuesto nacional se consideró un precio de USD 18 por barril, pero el ingreso adicional fue de USD 74,6 millones, con un precio promedio de USD 25,66 el barril.³ En 2004, el precio presupuestado fue USD 18 y en promedio el recibido USD 32.⁴

Esta subestimación del precio del petróleo no puede entenderse como producto de una mala pre-

visión económica. Por el contrario, la decisión de formular el presupuesto estatal sin tomar en cuenta la tendencia al alza de los precios internacionales de los hidrocarburos revela una clara intencionalidad de privilegiar el pago de la deuda, así como otros gastos no vinculados a los servicios sociales.

Con el excedente obtenido por el aumento de los precios, el Estado creó el Fondo de Estabilización Petrolera para el financiamiento de la policía nacional (10%), la construcción de la vía troncal amazónica (35%) y la atención a las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos (10%). El 45% restante conforma el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), cuyos recursos se destinaron a la recompra de deuda pública (70%) y a la creación de un fondo de estabilización de los ingresos petroleros (20%), dejando apenas el 10% restante a la inversión social.

En consecuencia, el incremento de los volúmenes y precios del petróleo no ha impedido que la pobreza continúe profundizándose. Para la gran mayoría de la población, la satisfacción mínima de derechos como la vivienda, la calidad y el acceso a la salud pública, la educación universal y gratuita y la seguridad alimentaria se han convertido en algo ilusorio e inalcanzable.

Los datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, relativos al consumo indican que 61,3% de la población enfrenta condiciones de pobreza. De esta proporción, 31,9% vive en situación de indigencia, con diferencias significativas entre la ciudad y el campo, donde existen carencias materiales de diverso tipo, así como brechas más profundas entre los sectores indígenas y afrodescendientes en comparación con la población mestiza

Según el Índice de Desarrollo Humano, el país ha experimentado un retroceso. Si en 1999 Ecuador ocupaba el puesto número 69 entre 175 países del mundo con información disponible, en 2003 pasó a ubicarse en la posición número 97 y en 2004 en el puesto 100.⁵

El impacto desproporcionado y diferenciado del deterioro de las condiciones de vida es aún más crítico en los sectores vulnerables, entre los que se destacan la población indígena, la niñez y la ado-

lescencia, las mujeres y la tercera edad. En el país no se ha hecho un esfuerzo sistemático y oportuno por recolectar información que refleje las inequidades de género, desconociendo los compromisos asumidos en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, investigaciones conducidas por organizaciones sociales y algunas dependencias estatales advierten impactos negativos de características especialmente graves para las mujeres.

El analfabetismo afecta a casi 10 de cada 100 mujeres, cuando en los hombres representa 7%,⁶ y las diferencias son aún más importantes en las áreas rurales. En 2003, el subempleo femenino era de 50% frente a 25% de los hombres, mientras los datos del desempleo refieren a 11% y 6,5%, respectivamente.⁷

La exclusión y las prácticas discriminatorias que soportan las mujeres se evidencian en una menor remuneración en comparación con los hombres, por la realización de actividades similares.⁸ Asimismo, se advierte una creciente precarización del empleo, particularmente el femenino, y limitaciones en el ejercicio de los derechos relacionados a la maternidad y la salud reproductiva. Por otra parte, muchas de las actividades que desarrollan las mujeres no son remuneradas.

En términos de tenencia de la vivienda, solo 68% de las mujeres jefas de hogar disponen de vivienda propia o la están pagando. Si se considera que hay una tendencia creciente al aumento del número de jefas de hogar, ya sea por la emigración de sus parejas o por el incremento del número de divorcios, los impactos diferenciados que soporta este sector redundan con fuerza inusitada sobre el conjunto de la sociedad, en especial los niños, las niñas y los adultos mayores a su cargo.⁹

6 PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2004.

7 Larrea Maldonado, Carlos. *Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2004.

8 Consejo Nacional de las Mujeres. *Beijing +10, Los Derechos Humanos de las mujeres ecuatorianas 10 años después*. Quito, 2005. En 2003, en el área urbana el ingreso promedio mensual percibido por las mujeres era de USD 167, mientras el de los hombres alcanzaba USD 249. La situación es más grave en el sector rural, donde las mujeres perciben mensualmente USD 126 frente a USD 192 de ingreso promedio de los hombres, cuando la canasta familiar ronda los USD 350.

9 *Ibid.*

1 Banco Central del Ecuador. *Información estadística mensual*. Nº 1.836, Quito, 28 de Febrero de 2005.

2 "El gasto de 2005 con más fondos". *El Comercio*. 1 de diciembre de 2004, www.elcomercio.com

3 Secretaría Técnica del Observatorio de la Política Fiscal (OPF). Boletín Nº 8, Quito, marzo de 2004.

4 Secretaría Técnica del OPF. Boletín Nº 19, Quito, febrero de 2005.

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 1999; Informe de Desarrollo Humano 2003; Informe de Desarrollo Humano 2004*.

La estrechez de las políticas sociales

Frente a la situación de riesgo que enfrentan los sectores mayoritarios del país, el Estado ecuatoriano ha demostrado una total inequidad en la formulación y ejecución de sus políticas públicas, tanto fiscales como sociales. Además, no ha expresado la voluntad política de enfrentar las tradicionales formas de discriminación en base a la edad y el género. Estimaciones diversas¹⁰ indican que la inversión pública social en el país refleja uno de los índices más bajos en relación a otros países de la región, con porcentajes que apenas representaron 4,5% del PBI en 2003.

No obstante la mayor disponibilidad de ingresos fiscales provenientes de la exportación del petróleo y el proceso de profundización de la pobreza, la política fiscal ecuatoriana persistió en mermar los recursos destinados a inversión social, al punto que el país no ha podido siquiera recuperar los niveles que dedicaba a este propósito hace ya más de una década. En 1992, la inversión social significó 5,2% del PBI. Once años antes, en 1981, ascendía a 6,3%.¹¹

En el contexto internacional, la población ecuatoriana, mayormente distribuida en el segmento de edad de 25 años o menos, es destinataria de una porción muy limitada de recursos para la satisfacción mínima de derechos básicos como ser 10 años de educación gratuita y universal, acceso a servicios de salud con prioridad a mujeres embarazadas, niños menores de cinco años y adultos mayores, saneamiento básico, vivienda y empleo. Según datos de 2001, la inversión estatal en salud apenas llegó a USD 16 anuales por habitante, ubicándose como la más baja entre 18 países de la región y obligando a las familias a asumir directamente 48,6% del total de ese gasto.¹²

En 2001, Ecuador invirtió en educación USD 45 anuales por habitante, superando en la región solamente a Nicaragua, que invirtió USD 28. El resultado de esta baja inversión fue que, llegado 2004, unos 700.000 niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años no pudieran ingresar al sistema educativo ecuatoriano.¹³ Si bien esta información no está disponible por sexo, seguramente sean las mujeres las más excluidas de las aulas.

Además de asignar migajas a la inversión social, los programas estatales, siguiendo la línea impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se han caracterizado por dar respuestas inmediatistas y asistencialistas y no han aportado a la creación de capacidades y oportunidades, no han promovido la sustentabilidad ni han tenido en cuenta en su diseño y ejecución aspectos esenciales como el género, la ruralidad, la edad o la cultura.

10 Badillo, Daniel. "La inversión social pública ecuatoriana en el contexto latinoamericano". *Ajuste con Rostro Humano*. Nº 8. Quito: UNICEF, 2001; Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador; OPF.

11 Secretaría Técnica del OPF. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Nº 2, Quito, junio de 2004.

12 Secretaría Técnica del OPF. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Nº 7, Quito, enero de 2005.

13 Secretaría Técnica del OPF. *Cartilla educativa sobre macroeconomía*, Nº 6, Quito, octubre de 2004.

En lo fundamental, las intervenciones estatales apuntan a aliviar temporal y puntualmente algunas carencias materiales básicas como la falta o insuficiencia de alimentos entre mujeres embarazadas y niños de corta edad. En otros casos, tales políticas han consistido en una limitada transferencia de recursos a los sectores en situación de extrema pobreza. A modo de ejemplo basta el denominado "bono solidario" que, bajo un enfoque de caridad pública, no permite superar las precarias condiciones de vida de los hombres y las mujeres receptores de este subsidio. ¿Cómo podrán estas personas superar la pobreza si mensualmente reciben USD 15 por ser jefas de hogar o USD 11 por ser adultos mayores?

La intervención del Estado en el ámbito social no se ha planteado afectar las causas estructurales de la pobreza, y ha concedido escasa o nula importancia a la inequidad en la distribución de la riqueza en el país. Mientras 20% de la población se apropia de 58% de la riqueza, en el otro extremo el 20% más pobre accede solamente a 3,3%.¹⁴ Tampoco se han hecho esfuerzos por la reactivación productiva de los pequeños productores y campesinos, responsables del abastecimiento alimentario interno, o por mejorar las condiciones de salud y educación de la población.

En este contexto, es difícil prever que los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución se garanticen en los hechos. Si se mantiene un orden de prioridades que pone en primer lugar la consecución de logros macroeconómicos, ni siquiera será posible cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la ONU en 2000, los que, más allá de sus limitaciones en términos de derechos humanos, constituyen mínimas oportunidades de mejoría para la gran mayoría de la población.

¿Es posible reorientar las prioridades?

Si en épocas de bonanza, con altos precios del petróleo, la pobreza continúa profundizándose y el pago de la deuda externa tiene preeminencia sobre las políticas públicas sociales, ¿cuándo entonces podrán esperarse cambios?

Lo paradójico del modelo económico es que resulta evidente que la superación de la pobreza y la garantía del pleno ejercicio de los derechos de la población ecuatoriana no guardan una relación directamente proporcional a la disponibilidad de mayores recursos económicos. Esta aseveración no desconoce la importancia de la dimensión económica en la consecución del desarrollo, pero sí cuestiona una relación lineal y causal entre mayores ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de la población, en un contexto donde los sectores sociales más vulnerables carecen de poder efectivo para incidir en las decisiones fiscales y presupuestarias que marcarían una real diferencia a la hora de garantizar sus derechos económicos y sociales.

El caso ecuatoriano es elocuente al respecto. Aunque en los últimos 35 años el país recibió grandes volúmenes de divisas por la venta de petróleo, esto no se ha reflejado en un mejoramiento de las condicio-

14 PNUD (2004), *op cit*.

nes de vida de sus habitantes. Paradójicamente, el aumento de los ingresos públicos durante el denominado "boom petrolero" (1972-1982) desató un inusitado proceso de endeudamiento externo.

La alta polarización social en el país y la escasa capacidad de organización, incidencia y participación de la sociedad civil en las decisiones sobre políticas públicas son factores que limitaron la discusión de un nuevo orden de prioridades que, entre otros elementos, supeditó el pago de la deuda externa a la resolución de los problemas que afectan a la mayor parte de la población.

En un contexto de creciente liberalización del comercio, la posibilidad de que la producción nacional pueda posicionarse con ventajas en el mercado internacional dependerá, además de la calidad de los bienes a exportar, de la posibilidad de acceder a factores competitivos. Lamentablemente, con tasas de inflación más altas en relación al contexto internacional, así como tasas de interés internas poco atractivas para la inversión, la posibilidad de reducir costos radica casi exclusivamente en la disminución de los salarios, la flexibilización laboral, la consecuente pérdida de beneficios para los trabajadores y la cada vez mayor precarización del trabajo, incluyendo la creciente inserción laboral de niños, niñas, jóvenes y mujeres campesinas e indígenas a procesos productivos y de servicios.

Por otro lado, la acentuación de la liberalización económica amenaza con el incremento de los niveles de inequidad y el despojo de los medios de sustento de poblaciones tradicionales asentadas en áreas donde hoy se realizan actividades productivas destinadas a la exportación.

El actual escenario político del país, inaugurado a partir de la destitución en abril de 2005 del presidente Lucio Gutiérrez tras una inusitada movilización ciudadana que reclamó la restitución y vigencia de mecanismos democráticos como base para una nueva relación con el poder, puede ser propicio para acoger las demandas ciudadanas orientadas a revisar la forma en que se ha distribuido el excedente del petróleo que alimenta el FEIREP.

El actual Ministro de Economía, Rafael Correa, propone destinar 40% de los recursos de este Fondo a la reactivación económica, especialmente de campesinos y pequeños productores, 30% a la inversión social, 10% a ciencia y tecnología y 20% a enfrentar contingencias. Esta intencionalidad daría cuenta de una modificación en las prioridades de la inversión y el gasto de los recursos estatales en beneficio de los sectores más vulnerables de la población.

Si esta propuesta se concretara, podrían abrirse cauces para avanzar hacia el cumplimiento de los derechos sociales y culturales de la población ecuatoriana en su conjunto y de los grupos tradicionalmente excluidos por su condición de género, edad y pertenencia étnica. Asimismo, podría sentar las bases para transitar desde la focalización y la desarticulación de las acciones estatales a la universalización de las políticas sociales, superando el carácter restrictivo de las soluciones "parche" que imposibilitan a los grupos más pobres salir de los círculos perversos de la pobreza. ■