

## Explotación petrolera versus derechos



Un nuevo fondo de reactivación social incrementa la inversión en salud y educación, pero dificultades de ejecución han hecho perder valiosos recursos y no hay programas de largo alcance. Es necesario buscar alternativas a la dependencia de los excedentes del petróleo, garantizar los derechos de toda la población y medir el impacto de la explotación del recurso sobre el medio ambiente y las comunidades indígenas y locales.

### Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)

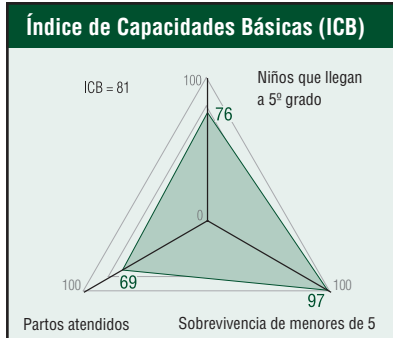
El incremento en los últimos años de las arcas públicas gracias al alza de los precios del petróleo, principal fuente generadora de divisas, determinó aumentos en el Presupuesto General del Estado (PGE) que no justifican el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Sin embargo, desde hace más de dos décadas se aplican políticas de ajuste estructural como consecuencia de la presión de los organismos internacionales de financiación y de un manejo pobre de los gobiernos de turno. Estas políticas optaron por ampliar el endeudamiento bajo el argumento de que sería fácilmente superable a través de la explotación intensiva del petróleo y del incremento de los impuestos, pero no incluyeron una perspectiva de derechos que permitiera mejoras en la calidad de vida de las personas.

Los efectos de estos ajustes sobre los derechos de los ecuatorianos han sido graves. Las tasas de desempleo son altas, han aumentado las tasas de emigración, se ha deteriorado el derecho a la alimentación y es menor el acceso a los servicios de salud y educación de calidad. Esta dinámica no sirve el propósito de favorecer el crecimiento de la economía y el desarrollo humano sostenible.

Las prioridades definidas en los montos y rubros presupuestarios hablan por sí solas. En 2003, los gastos en activos de larga duración para defensa registraron un aumento de 196%, mientras que los fondos asignados al equipamiento educativo y hospitalario se redujeron 88% y 49%, respectivamente. En 2004 se mantuvieron las prioridades de pago de la deuda externa, las asignaciones a las telecomunicaciones y el gasto militar e incluso se dio paso a una serie de medidas regresivas en temas centrales como educación y vivienda.

### Presupuesto basado en el petróleo

Los gobiernos de la última década parecieron ignorar que el cumplimiento de las obligaciones y programas que garanticen derechos como trabajo digno, alimentación adecuada, vivienda, salud, educación y un medio ambiente sano dependen tanto del tipo de políticas económicas y sociales que ellos mismos generan como de la manera de implementarlas y de los recursos asignados en el presupe-



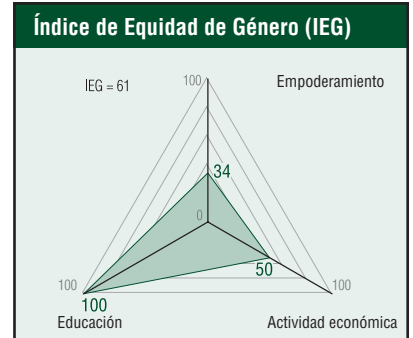
to anual para su cumplimiento (CDES, 2006). Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, en 2001 el 61,3% de los ecuatorianos se encontraba en la pobreza, medida según las necesidades básicas insatisfechas. Este es uno de los indicios del resultado de una política económica y social que ha descuidado el desarrollo humano.

El proyecto de presupuesto de 2006 alcanza un total de USD 6.254 millones, un incremento de 15,2% en relación al año anterior. El 28,6% de este proyecto se financia con los ingresos petroleros por exportaciones y venta de derivados. En relación al presupuesto de 2005, el incremento en inversión social es de 13,1%.

Este significativo aumento no necesariamente se destina a políticas específicas de inversión social de largo plazo. La mayor parte se asigna al gasto corriente, principalmente salarios. La política fiscal y más concretamente el PGE no garantiza programas sostenibles con altos impactos en la calidad de vida de las personas. En el periodo 2002-2003, Ecuador se ubicaba en el penúltimo lugar en 21 países de la región en gasto social como porcentaje del PBI (5,7%), solo superado por Trinidad y Tobago. En el mismo periodo, el vecino Perú casi duplicaba el gasto social (8%) y Bolivia casi lo triplicaba (13,6%) (CEPAL, 2005).

### Deuda social acumulada

Sucesivos gobiernos no han llevado a la práctica algunas disposiciones constitucionales que determinan los montos a asignar a servicios básicos para la población. Según la Constitución Política, Art. 71, el Gobierno debería asignar por lo menos 30% de los ingresos corrientes a la educación y a la erradicación del analfabetismo. Las cifras nos muestran



algo muy diferente. Al comparar el gasto corriente con lo presupuestado y esto con lo que debería presupuestarse en cumplimiento del mandato constitucional, se podría sostener que el Estado adeuda a la educación un total acumulado de USD 1.285,92 millones en un período de 10 años (Banco Central del Ecuador, 2005).

En relación a 2005, el presupuesto para educación de 2006 presenta un incremento de USD 112 millones. De éstos, USD 89 millones se asignan a salarios del sector, que acaparan 79,4% del aumento. Esto evidencia que la voluntad política de mejorar la asignación existe, pero la mayor parte de los fondos no se han planificado para programas y políticas de largo alcance, sino que principalmente se consumen en sueldos, dejando entrever cuáles son las prioridades del gobierno a la hora de elaborar los presupuestos y designar los incrementos.

La situación no es diferente en el sistema nacional de salud. La Constitución establece que el presupuesto en esta área aumentará anualmente en el mismo porcentaje en que aumenten los ingresos corrientes generales. Si realizamos las comparaciones respectivas, el incumplimiento acumulado de las asignaciones para salud entre 1995 y 2004 asciende a USD 1.143 millones (Banco Central del Ecuador, 2005).

Además, hay programas en los cuales el nivel de ejecución efectiva – situada en un promedio de alrededor de 60% para el sector social – determina el monto asignado en años posteriores. Esto hace que, aunque existan incrementos generales, hay programas y sectores determinados en los que año a año la asignación disminuye.

Finalmente, cabe enfatizar que la brecha entre la carga tributaria y el gasto social es una de las

más elevadas de la región. La relación entre el porcentaje de impuestos y el PBI es casi el doble que la relación entre el porcentaje de inversión social y el PBI. Regionalmente, en este aspecto quizás el país en mejor situación sea Venezuela, con un gasto social mayor al porcentaje de impuestos. Países como Argentina, Chile e incluso Bolivia presentan una brecha mucho menor (CEPAL, 2005).

### Más fondos para salud y educación

Con frecuencia se ha señalado la paradoja de que, con precios del petróleo que han llegado a sus máximos en los últimos dos años, Ecuador no tenga programas de desarrollo humano sostenido y que los excedentes provenientes del recurso no se concreten en mejoras en las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

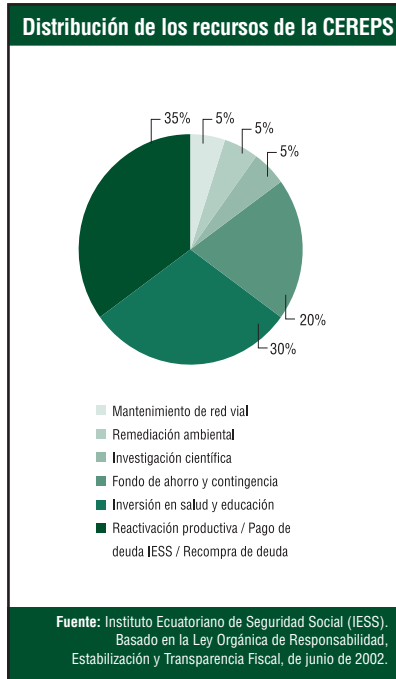
En julio de 2005, teniendo en cuenta precisamente esta perspectiva, el Gobierno nacional propuso una reforma de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, transformando el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) en una Cuenta Especial de Reactivación Social (CEREPS). A través de esta reforma se busca “mejorar la calidad de la inversión pública, proteger el capital humano y fortalecer la reactivación económica del país”. La reforma favorece la inversión social a largo plazo y constituye una medida de respuesta a la crisis de las instituciones y programas en el ámbito social. En lo cuantitativo el cambio también resulta positivo, ya que el FEIREP destinaba tan solo 10% de sus fondos a educación y salud, 20% a estabilización y un excesivo 70% a recompra y pago del servicio de deuda.

La nueva CEREPS aumenta considerablemente los porcentajes invertidos en salud y educación e incorpora un porcentaje específico para remediación de daños ambientales. Asimismo, disminuye a la mitad el porcentaje destinado al pago de la deuda externa.

En términos de política fiscal esta medida es importante para el sector social y constituye una de las novedades del último año. Sin embargo, la transformación del FEIREP en CEREPS ha tenido ciertas dificultades a la hora de su ejecución en 2005. Así, entre agosto y diciembre de 2005 la CEREPS acumuló USD 97 millones para educación, USD 97 millones para salud y otros valores para los fines establecidos según la nueva disposición. No obstante, recién entre el 16 y el 31 de diciembre de 2005 se efectuaron transferencias por USD 170 millones (exceptuando las recompras de deuda interna), por lo que únicamente se pudo ejecutar USD 48 millones en educación y USD 56 millones en salud, es decir casi la mitad de los fondos asignados.

Resulta evidente el apresuramiento en la entrega de recursos al término del año – hecho que se traduce en la imposibilidad real para el gasto conforme a la programación y la planificación de los organismos de Gobierno – y también lo es la posibilidad de malgastar los fondos públicos recibidos a último momento. Por ley, los saldos no utilizados al cierre del ejercicio fiscal el 31 de diciembre deben transferirse automáticamente al Fondo

### GRÁFICO 1



de Ahorro y Contingencia, que tiene por función garantizar el flujo de los ingresos petroleros presupuestados y la sostenibilidad fiscal (OJO, 2006). En la práctica, todos los recursos asignados a inversión social se pierden si no son ejecutados.

### ¿Cuál es la frontera petrolera?

La creación de la CEREPS da motivos para el optimismo, siempre bajo el supuesto de que en los próximos años se mantendrá la tendencia internacional al alza de los precios del petróleo y por tanto se dispondrá de excedentes petroleros para la inversión social.

El enorme riesgo de esta situación radica en la pretensión de ampliar las concesiones petroleras y de incrementar las extracciones en los pozos actualmente en producción. Esta forma de explotación agregará aún más presiones sobre las comunidades de pueblos indígenas y rurales de la región amazónica para que hagan a un lado las luchas por la protección de sus derechos sobre los territorios en los que habitan. La ampliación de la frontera petrolera amenaza el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos afectados. Es necesario que el Gobierno tome medidas que prevengan tanto la destrucción ambiental como la violación de los derechos humanos que han sido y continúan siendo causadas por el Estado y las compañías petroleras transnacionales.

El mejoramiento de la inversión social de largo plazo en Ecuador no justifica la depredación de los recursos naturales ni las violaciones de los derechos humanos. Sería perverso afirmar que el mejoramiento de la calidad de vida de unos puede ser aceptable en detrimento del medio ambiente, el territorio y la vida de otros.

### Conclusiones

Si bien por primera vez en los últimos seis años el aumento del gasto social en el PGE está por debajo del crecimiento del gasto total, lo que demuestra la menor prioridad que se le otorga, la creación de la CEREPS constituye una novedad positiva. Los sectores de la salud y la educación son los más beneficiados, y se prevé una mejor utilización de los excedentes petroleros a favor del desarrollo humano.

No obstante, además de racionalizar el gasto público e invertirlo en el sector social, es esencial ejecutar lo asignado con eficiencia y planificación de largo plazo, sin perder de vista que los fondos para inversión social realmente continúan siendo insuficientes no solo en relación a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, sino también en relación a las obligaciones nacionales e internacionales del Estado ecuatoriano con los derechos económicos, sociales, culturales y el cuidado del medio ambiente.

Desafortunadamente, en la práctica existe un claro divorcio entre la definición de las políticas sociales y las económicas, lo que produce como resultado un gasto ineficaz y una inversión social insuficiente, afectando a los grupos más pobres y vulnerables de la población. La asignación de los recursos no responde necesariamente a políticas de Estado que busquen garantizar el bienestar de todas las personas. Por ello urge tomar medidas más equitativas que aseguren la redistribución de los recursos a la hora de elaborar los presupuestos y que generen políticas públicas realmente abocadas a metas de mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El principal desafío para los próximos años en materia fiscal y presupuestaria es la búsqueda de alternativas a la dependencia del petróleo. Este reto conlleva tanto generar políticas que reduzcan al máximo, en el corto y mediano plazo, el impacto negativo de la explotación petrolera en la vida de las personas y los pueblos como asegurar el derecho a un medio ambiente sano para todos y todas. ■

### Referencias

- Banco Central del Ecuador (2005). *Boletín Mensual*. Nº 1846.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2006). “Los Derechos Económicos y Sociales en el campo: realidad y desafío”. *Boletín DESC para la Acción* Nº 3.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2005). *Panorama Social 2005*. Ecuador.
- Observatorio de la Política Fiscal (2006). “Movimiento de la CEREPS en el 2005”. *OJO Boletín* Nº 31, febrero.
- Unidad de Información y Análisis del Frente Social. Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador (SIISE). Disponible en: <www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm>.