

Emergencias: una golondrina no hace verano

< POR MARÍA DE LA PAZ VEILA >

La política presidencial de declarar a muchos sectores en emergencia puede dejar intocados los problemas estructurales.

Para nadie es una sorpresa que los sectores de salud, educación, agricultura, vialidad tienen problemas permanentes de difícil solución. En reconocimiento de la crisis por la que atraviesan por un deterioro de la gestión pública, el gobierno del presidente **Rafael Correa** no encontró mejor forma de canalizar recursos –por encima de los presupuestados– que declarar la emergencia, no solo en estos sectores sino también en otros y aun cuando no se han presentado catástrofes naturales (*Cuadro 1*).

Un análisis equilibrado de lo que puede lograrse lleva a la conclusión de que aunque los fondos que se puedan asignar a cada sector con seguridad contribuirán a apagar un fuego por aquí y otro por allá, sólo serán paliativos de los problemas estructurales

que quedarán intactos si no se enfrentan con políticas de largo plazo... Como dice el dicho: una golondrina no hace verano.

“Lo jurídico debe dar sustento al uso de los recursos públicos”

•• Para buscar el marco jurídico en el que se sustentan las declaratorias de emergencia, GESTIÓN acudió a **Rafael Lugo**, ex director jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas. Señala que “el artículo 180 de la Constitución Política dice que el Presidente de la República puede decretar el estado de emergencia en todo el territorio nacional o en una parte de él, solamente por cuatro razones: 1) inminente agresión externa; 2) guerra internacional; 3) grave conmoción interna; ó 4) catástrofes naturales. Y puede afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas; es decir, se requiere un antecedente real para declarar un estado de emergencia”.

A su vez, explica, el Art. 181 da al Presidente de la República nueve atribuciones especiales en el caso de una emergencia nacional, “entre las cuales está la de invertir fondos públicos para enfrentar catástrofes, incluso aquellos destinados a otros fines, con excepción de los previstos para salud y educa-



RAFAEL LUGO
abogado, experto en temas fiscales.

ción. El Art. 182 señala que una emergencia puede tener una vigencia de 60 días, y el respectivo decreto debe ser comunicado al Congreso Nacional. La medida puede ser revocada por el Legislativo en cualquier tiempo o renovada por 60 días más si las causas persisten”.

Añade Lugo que, desde el punto de vista jurídico, “una declaratoria de emergencia debe tener territorialidad definida; de no ser así, sería inconstitucional”. También puntualiza que “si en base a una determinada situación se emite un decreto mediante el cual se dispone de fondos públicos para atender una emergencia sin definición territorial, el decreto sería ilegal”. Recuerda el experto que “en la época



CUADRO 1
SIETE DECLARATORIAS DE EMERGENCIA O SU RENOVACIÓN EN EL GOBIERNO DE CORREA

Fecha	Decreto No.	Territorio	Beneficiarios	Monto (millones)	Consideraciones
29/I/07	72	Tungurahua, Chimborazo y Bolívar	Poblaciones afectadas por erupción	Sin determinar en el decreto	Decreto Ejecutivo # 1914 (11/X/2006) de emergencia en los cantones Quero, Cevallos, Mocha, Pelileo y Tisaleo, Juive Grande, Pondoá, Penipe, Guano, por erupción del Tungurahua; destrucción y desastre persisten.
26/I/07	70	Nacional	Sector eléctrico	Sin determinar en el decreto	Se renueva la emergencia eléctrica por otros 60 días, declarada en abril 7, 2006 con decreto 1331 y renovado a su vez por otros tres decretos ejecutivos: 1498-A(05/VI/06);1718 (03/VIII/06);1878(129/IX/06);2100(27/XI/06)
01/II/07	89	No se menciona la territorialidad	Perjudicados Air Madrid	Sin determinar en el decreto	Es obligación del Estado proteger a los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero; se ha suscitado grave conmoción interna por la situación desesperada de los afectados.
26/II/07	144-A	Nacional	Red vial primaria y secundaria	80	Red vial en estado crítico, pésimo estado de infraestructura vial; pedido del Congreso de declaratoria de emergencia vial en la provincia de Loja el 21 de febrero de 2007.
02/III/07	153	Nacional	Sector agropecuario	Sin determinar en el decreto	Problemas derivados de la sequía que afectan la producción de bienes de consumo básico; quintal de úrea venezolana a \$ 10, mientras en el mercado a \$ 23
11/III/07	175	Nacional	Red de servicios M. Salud Pública	Sin determinar en el decreto	Desastres naturales y sociales, inundaciones, erupciones, desplazamientos masivos de la población, epidemias y problemas sanitarios.
16/III/07	188	Nacional	Educativo	80	Invierno en la Costa y Amazonía; erupción en Tungurahua.

FUENTE: DECRETOS DE EMERGENCIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

¿QUÉ ES EL FAC Y CUÁNTO TIENE?

El Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) fue creado mediante la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Loretyf), que es posterior a la Constitución, por lo que esta no lo menciona. Pero ahora que existe, con las emergencias decretadas por el presidente Correa, se utilizarán sus recursos. Si el fondo estuviese en cero, la emergencia prevé la utilización de recursos públicos para que se pueda enfrentar.

El FAC está manejado por una comisión de la que forman parte el vicepresidente de la República (quien lo preside), el Ministerio de Economía y el Banco Central como administrador. Usualmente, la administración de este fondo se hace con inversiones de bajo rendimiento y de riesgo menor; si por estar invertidos no se pueden utilizar de inmediato, entonces los recursos tienen que salir de otra fuente de financiamiento que no sean los fondos para salud y educación.

Una vez declarada una emergencia, la Comisión del FAC conoce los proyectos y envía un informe al Presidente a fin de que haga un nuevo decreto de utilización de los fondos para atención de la emergencia. Al cierre de febrero de 2007, la cuenta tiene \$ 712 millones acumulados (Cuadro 2).

CUADRO 2
FONDO DE AHORRO Y CONTINGENCIAS (FAC)
(DICIEMBRE 2003 - FEBRERO 2007, MILLONES \$)

	31-Dic-05	31-Dic-06	28-Feb-07
Transferencias del CEREPS al FAC	129	407	34
Liquidación CEREPS (20% de participación)	54	174	11
Recursos CEREPS asignados y no utilizados (año anterior)	0	48	23
Transferencia CEREPS al FAC (saldo año anterior)	75	185	0
Venta directa Ex Occidental (20% de participación)		0	0
Ingresos por Inversión del Fondo (FAC)	0	20	3
Total de Ingresos	129	426	36
Emergencia en Comunidades: volcán Tungurahua	0	20	0
Ministerio de Educación y Cultura	0	16	0
Emergencia Eléctrica (Petroecuador)	0	92	12
Emergencia para las Penitenciarías y otros	0	6	0
Total de Egresos	0	143	12
MOVIMIENTO NETO	129	283	24
SALDOS	129	411	712

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

de **Abdalá Bucaram**, aunque se decretó emergencia en el sector de la educación, en el juicio de la ‘mochila escolar’ él está perseguido por la justicia porque esa declaratoria de emergencia fue inconstitucional dado que no señala un territorio y el decreto resulta ser ilegal”. Indica que, en consecuencia, “las adquisiciones que se realizan en razón de la emergencia, y que por lo mismo prescinden y acortan los procedimientos de la Ley de Contratación Pública de acuerdo con el Art. 6 de dicha ley, requieren la perfecta legalidad del decreto. En la práctica, una vez declarada la emergencia, el decreto pasa a la comisión del Fondo de Ahorro y Contingencias” (Recuadro 1). ••

Emergencia para estafados por Air Madrid

De todas las emergencias decretadas por el actual gobierno, esta es la que más sorprende, puesto que el Decreto Ejecutivo N° 89 no cumple con las condiciones jurídicas de un decreto de emergencia: no señala territorialidad ni deviene de una catástrofe natural. Eso sí, el decreto se cuida de mencionar que se ha generado una grave conmoción interna por la situación desesperada de los emigrantes ecuatorianos estafados por Air Madrid, que no pueden regresar a España a unirse con sus familias y



tienen el riesgo de perder sus trabajos. En tal virtud, dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) entregue los recursos necesarios para enfrentar la situación, sin establecer el monto. En los considerandos autoriza al Ministerio de Relaciones Exteriores se utilicen los recursos de la partida presupuestaria No. 120-0000-A-131-000-00-00-58-02-04-0081 por \$ 1'000.000 en coordinación con el Programa de Ayuda a los Migrantes.

La emergencia eléctrica

Con el Decreto Ejecutivo N° 70 se renovó por 60 días el estado de emergencia eléctrica declarado el 7 de abril de 2006, y renovado otras cuatro veces durante ese año. La finalidad fue garantizar la continuidad y suministro de energía eléctrica en el territorio nacional. Ordena al MEF disponer las medidas para garantizar las importaciones de combustibles que tenga que hacer Petroecuador para la operación de las centrales termoeléctricas del país hasta superar la crisis. Dispone a Petrocomercial mantener el crédito para la provisión de combustible para la normal operación de todas las centrales termoeléctricas del país, que incluye la generación térmica de las

distribuidoras y de la Categ, con cargo al déficit tarifario de generación estimado por Cenace y Conelec, con cargo a la partida presupuestaria de subsidio a las empresas eléctricas que el MEF contempla en el Presupuesto de 2007.

En el sector eléctrico se tiene el ejemplo más claro de que una declaratoria de emergencia apaga un fuego pero no corrige los problemas de fondo. Los recursos que se destinan, terminan siendo gasto si no se corrige la estructura.

Ungüento para el sector de la salud

Con \$ 40 millones de \$ 225 millones previstos se empezará a enfrentar los problemas en el sector de la salud, tras la declaratoria de emergencia el pasado 11 de marzo. El Ministerio de Salud no respondió las preguntas de GESTIÓN, pero los medios de comunicación dan a conocer que hay un plan para enfrentar la emergencia en el sector. Del 1° al 30 de abril se contratarían 2.650 médicos y enfermeras, a un costo de \$ 8 millones, a través de las direcciones provinciales de Salud y comités de selección, hasta crear 4.500 partidas por concurso. Otros \$ 3 millones se desti-

narán a la compra de ambulancias; \$ 6 millones a la compra de equipamiento médico; \$ 3 millones a medicinas, y \$ 4 millones para enfrentar los costos de cirugías a realizar mediante convenio con fundaciones sin fines de lucro. El sector está en una situación tal que los enfermos llegan con sus dolencias y no hay personal que los atienda, pues los contratos son por cuatro horas y no existen otros profesionales pagados para tratar a la población en horarios completos. Los ecuatorianos pobres que llegan a ser atendidos en el sector público a nivel hospitalario tienen que asumir todos los costos, desde los exámenes hasta las medicinas; solamente los honorarios del profesional están cubiertos por el Estado.

“Hay déficit acumulados pues el gasto en salud es apenas un tercio del de América Latina”

•• “La salud es un bien público, un derecho humano y debería estar al alcance de todos, pero un importante porcentaje de la población ecuatoriana no accede a los servicios ni a un seguro de salud, y depende de su capacidad de pago para recibir atención médica”, dice **Juan Vásquez**, especialista en salud del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

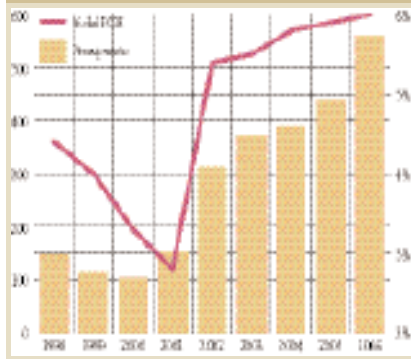
Puntualiza que “el gasto en salud en el Ecuador está en un tercio del promedio de América Latina, muy por debajo de la inversión mínima necesaria para

CUADRO 3
INDICADORES DE SALUD PEORES
QUE EN OTROS PAÍSES

Indicadores	Ecu.	C.Rica	Chile	Cuba
Años de esperanza de vida al nacer (2005)	75	78	78	78
Mortal. infantil (<1 año), por 1.000 nacidos vivos (2005)	22	1	8	6
Poblac. que usa fuentes mejoradas de ag. potable (%) (2004)	94%	97%	95%	91%
Recién nacidos con bajo peso (%) (1998-2005)	16%	7%	6%	5%
Tasa de alfabetización adultos (%) (2000-2004)	91%	95%	96%	100%

FUENTE: UNICEF, ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2007.

INVERSIÓN EN SALUD SUBE EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO DESDE 2000



FUENTE: MINISTERIO DE SALUD, 2006.

Augusto Ordóñez.



DR. JUAN VÁSQUEZ, salubrista de Unicef

satisfacer las necesidades en salud preventiva o en servicios prestados”. Esto, según es fácil deducir, “se refleja directamente en algunos indicadores”. Por ejemplo, la mortalidad neonatal, infantil y materna está muy por encima de los indicadores de otros países (Cuadro 3). “Tenemos problemas de desnutrición, bajo peso al nacer, etc., que no han sido superados”.

Añade que en el sector público, al que acuden las personas que no pueden pagar, “existen déficit acumulados que se manifiestan en una débil capacidad de los servicios de salud y de los hospitales para resolver los problemas de la gente. Estos déficit han generado una serie de inconvenientes: equipos sin

uso, inadecuadamente mantenidos, no instalados, falta de recurso humano, lo que es parte del deterioro estructural. La emergencia sanitaria busca identificar los problemas para ponerles solución, de modo que se organice de mejor manera la red de servicios de salud, que consta de 190 hospitales y 1.800 centros y subcentros de salud (unidades operativas)”.

En análisis realizados con los Directores Provinciales de Salud y los responsables de los centros de salud, se ha cuantificado el déficit en recursos humanos de la red del MSP en 4.500 profesionales: médicos, enfermeras, odontólogos, obstetras, etc., que también deben tener una mejor distribución urbano-rural.

“En los últimos diez años ha habido unas ocho declaratorias de emergencia, pero por razones epidemiológicas (dengue, malaria). Ahora la razón es el deterioro del sector, que tiene crisis por los déficit acumulados de inversión y de gestión. La buena noticia es que se declara la emergencia y se canalizarían unos \$ 225 millones—según las cifras a nivel de opinión pública— para solucionar problemas ya identificados”.

El presupuesto de la salud subió des-

de 1999 hasta 2007 (Gráfico 1). Pero el especialista concluye que “se necesitan más recursos para que la salud esté al alcance de todos y todas, y eso deberá darse vía incremento del presupuesto público sostenidamente en el tiempo”. ••

Parches para el sector educativo

Un hecho cierto de la declaratoria de emergencia es que da trámite urgente al desembolso de recursos, factor que decidió aprovechar el ministro de Educación, Raúl Vallejo, al solicitar esta declaratoria al presidente Correa, para enfrentar los problemas inminentes. En el caso del sector educativo, se ha hablado de recursos extrapresupuestarios por \$ 80 millones para la reconstrucción de 1.400 planteles en el territorio nacional, de los cuales unos \$ 30 millones se destinarían a la Costa, en donde 40% de los locales estarían en muy mal estado, retrasando el inicio del año lectivo. Ya hay pugna por manejar los recursos de la reconstrucción: la Dirección Nacional de Servicios Educativos (Dinse) reclama que le compe- te hacerlo, las municipalidades reclaman la ejecución de las obras y, por últi-

Benjamín Chambers.



mo, los planteles señalan que sus propios jefes financieros pueden reparar las escuelas, según la Unión Nacional de Educadores (UNE). Estas son opciones que surgen del propio decreto ejecutivo.

Sin embargo, llama la atención que el mismo ministro que en el gobierno anterior lanzó el Plan Decenal, que es una declaración de políticas de largo plazo que tiene que ver con acceso y universalización educativa, reparación de infraestructura, aumento de la inversión hasta llegar a 3,5% del PIB por año en el presupuesto, el desempeño de maestros, etc., hoy acuda al parche de la emergencia.

“La emergencia en educación ayuda pero no resuelve los problemas estructurales”

•• “En lo inmediato, la emergencia aporta sustancialmente porque las escuelas están sin techo. Pero en el largo plazo si estas medidas no están articuladas a un cambio estructural no aportan en nada”, dice **Juan Samaniego**, especialista en educación. “Una emergencia es puntual: se cayó la escuela y la reconstruimos, pero el problema es que ésta se cae o se inunda cada seis meses, porque

la infraestructura y el equipamiento tienen que ver con problemas estructurales del sistema. Una declaratoria de emergencia, por definición, no va a solucionar los problemas estructurales de la educación (Cuadro 4), va a resolver exclusivamente el problema de la infraestructura que se presenta cada año”, afirma Samaniego.

“El círculo: se inunda/se pone plata

CUADRO 4 PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR EDUCATIVO

1. **Falta de acceso y exclusión a la educación básica de 10 años:** 37% sin acceso a primero de básica (5 años); 47% ausentismo de 8° a 10° grados (15-17 años).
2. **Baja calidad de la educación:** por falta de dotación en escuelas, falta de capacidad y seguimiento docente; niños y niñas no alcanzan aprendizaje básico en Lenguaje, Literatura, Matemáticas.
3. **Gestión centralizada de la educación:** sin rendición de cuentas a nivel de la escuela, con mínimos niveles de control pedagógico, mínima o inexistente supervisión escolar.
4. **Pérdida de Inversión en educación:** En 1980, 5,4% del PIB para la educación en el Presupuesto del Estado, a pesar de que a partir de 2000 sigue subiendo; en 2000 1,9% del PIB; en 2005 2,4% del PIB; en 2006 2,7% del PIB; en 2007 2,8% del PIB.
5. **No hay participación ciudadana para velar por la educación:** la sociedad ecuatoriana ha perdido capacidad de participar, exigir calidad y valorar la educación, los maestros no lo promueven.
6. **Surgimiento de una educación de menor calidad para los más pobres:** ante la ausencia de la educación del gobierno central en zonas rurales, las comunidades exigen escuelas a los municipios, los cuales contratan bachilleres, no maestros. Sólo 42% de docentes primarios son universitarios.

FUENTE: JUAN SAMANIEGO; CIFRAS DEL CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN.

vía emergencia/se inunda de nuevo, va a continuar si no va de la mano del fortalecimiento de los gobiernos locales para articular el nivel central con el gobierno seccional y con la participación de los padres de familia”, expresa el entrevistado y añade que “si la comunidad no se siente co-responsable de la escuela, puesto que en su imaginario cultural es algo que tiene que venir dado por el papá Estado (y la forma en que opera el sistema ahuyenta a la comunidad y a la familia), y si esa comunidad no tiene capacidad de decisión, la destrucción y reconstrucción será un costal sin fondo”. Por el contrario, aclara, “una comunidad con capaci-

dad de gestión y presión puede hacer mucho, evitando la destrucción, así como exigiendo combatir el ausentismo de maestros a nivel rural, que es terrible”. Añade que “el país no dispone de políticas que potencien la participación de gobiernos locales en distintos temas como el de infraestructura o rehabilitación, y la Dinse, el organismo que tiene que resolver esto, está muy distante y ajeno a las escuelas apartadas o a los gobiernos locales”.

El experto indica que la rehabilitación de las escuelas es indispensable, “pero que se mantengan operativas depende de otros factores que tienen que ver con la identificación de la comunidad con la escuela y la veeduría del maestro”. ••

Militares para las vías

El Decreto N° 144-A declara la emergencia vial en la red primaria y secundaria del territorio nacional, dispone la utilización de recursos del FAC –sin señalar cuanto– y asigna “a dedo” al Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CIE) como ejecutor de las obras de emergencia. Además, autoriza al ministro de Transporte y Obras Públicas, algo muy lógico, que en caso de ser imperativo haga las contrataciones y adquisiciones del caso sin los procedimientos precontractuales, para acelerar los procesos. Pero da la misma autorización al Comandante del CIE, algo sorprendente, con lo cual consigna a esta entidad la capacidad de negociar a dedo y sin licitación pública..., una tentación para la corrupción. Aunque el decreto no habla de montos, se ha filtrado que la suma que se piensa destinar es la nada despreciable de \$ 230 millones.

“La emergencia se puede enfrentar con el sector privado y no por decreto con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército”

•• El presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, Die-



JUAN SAMANIEGO,
especialista en educación

go **Andrade Stacey**, reconoce que “los sectores más olvidados del país tienen sus vías en muy mal estado (Azuay, Loja, el Oriente y parte de la Costa)” y que “esto motivó la declaratoria de emergencia vial por parte del presidente Correa”. Reconoce también que “el objetivo de la declaratoria es tratar de que los trámites se aceleren en cuanto a contratación para la reparación del sistema vial y emprender en obras nuevas”. Señala que entre las prioridades están completar la Troncal Amazónica, las carreteras en Manabí que se afectan por el invierno y otras de la Sierra y Costa. “Para el mantenimiento no hay los recursos suficientes ni el Ministerio de Obras Públicas cuenta con la maquinaria adecuada”.

Sin embargo, Andrade indica que “no vemos la razón por la que sea el Cuerpo de Ingenieros del Ejército la única entidad que puede hacerlo, según ha sido decretado, lo cual vamos a reclamar al Presidente de la Repú-

blica”. Pediremos, dice, que se permita, democráticamente y con transparencia, el trabajo a los ingenieros civiles. “Puede que haya empresas privadas que han estado actuando hege-

mónicamente en la obra pública, pero también están pequeños y medianos contratistas que pueden hacer esa tarea”, puntualiza.

Acusa al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de competencia desleal, pues, al ser una empresa constructora del Estado, “utiliza recursos, maquinaria y mano de obra estatal, no presenta garantías, ni la Contraloría supervisa sus obras”. A pesar de ello sus costos son similares a los de las constructoras privadas. Pero hay otro aspecto que destaca Andrade y es que “El monto de la emergencia es de alrededor de \$ 230 millones, de los cuales \$ 130 millones están destinados a obras que no tienen que ver con una emergencia, como son el puente sobre el río Esmeraldas y el que une las ciudades de Bahía y San Vicente”. Anuncia que los ingenieros civiles presentarán “un plan vial bien concebido para el país, como un aporte al Estado”. ••



Augusto Ordóñez.

ING. DIEGO ANDRADE STACEY,
presidente del Colegio de Ingenieros
de Pichincha.