

**ccooperacion.org.ec**

Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador

**La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales  
y Económicos en el Ecuador**

Carlos Larrea

**Informe preparado para:  
Comité Ecuménico de Proyectos  
septiembre, 2003**

ccooperacion.org.ec

## Índice.

Introducción.	1
Objetivos del desarrollo humano sustentable	1
La experiencia reciente del desarrollo latinoamericano	2
Economía, estrategias de desarrollo social y AOD en el Ecuador	4
Evolución y perspectivas de la economía	4
Condiciones sociales	6
Medio ambiente y sustentabilidad	8
El gasto social y la AOD	8
Políticas y prioridades alternativas para el desarrollo humano	11
Evolución y estructura de la AOD en el Ecuador	13
Notas sobre los resultados de proyectos sociales de la AOD	15
Evaluación global y conclusiones	16
Bibliografía	19
Glosario	21

# La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador

Carlos Larrea

## Introducción

La cooperación internacional ha alcanzado un potencial significativo en las estrategias de desarrollo del país, no solamente por su magnitud —que ha mantenido una tendencia ascendente del 3.4% al 4.5% del PIB entre 1990 y 2001, y que supera ampliamente al gasto público total en educación y salud (3.1% del PIB en 2001)— sino también porque ha cubierto una parte estratégica de la inversión nacional en infraestructura, desarrollo social y modernización del Estado (Arcos, 2001, Banco Central 2002, Samaniego, 2003).

Pese a su importancia estratégica, el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el Ecuador puede ser cuestionado desde varias perspectivas, referidas no solamente a los limitados efectos sociales de las estrategias de desarrollo adoptadas por el país y la región en las últimas décadas, sino también a temas más específicos como la baja efectividad o reducida focalización de las inversiones para el desarrollo social (Arcos, 2001) y la escasa correspondencia entre la composición sectorial de los proyectos financiados y las prioridades del desarrollo.

Otro aspecto particularmente polémico se refiere al peso dominante de créditos reembolsables en la AOD, que asciende del 66% en 1990 al 81% en 1999 y al 76 % en 2001. La deuda así contraída no solamente sobrepasa los techos planificados, sino que intensifica el estrangulamiento producido por el peso de una deuda externa insostenible en el largo plazo, cuyo pago ha sobrepasado los 88.900 millones de dólares en las últimas décadas, equivalentes a casi 8 veces su saldo (El Comercio, 27 de junio de 2003, Jubileo 2000), absorbiendo aproximadamente el 10% del PIB en los últimos años (Banco Central, 2002).

Este trabajo se propone evaluar, desde una perspectiva crítica y una visión de conjunto, los beneficios y costos de la AOD en el Ecuador, a partir principalmente de un análisis de las prioridades para un desarrollo equitativo y sustentable. Se complementa un análisis global con un enfoque más específico sobre aspectos regionales, étnicos y sociales en la inversión para el desarrollo humano.

## Objetivos del desarrollo humano sustentable

La concepción sobre los objetivos, medios y perspectivas del desarrollo ha cambiado substancialmente en los últimos años, tanto por el cuestionamiento a la concepción dominante desde inicios de los ochenta, de inspiración neoliberal, expresada en el Consenso de Washington, como también por aportes teóricos significativos en los campos del desarrollo humano y de la sustentabilidad.

Este debate ha tenido dos efectos sobre las estrategias y políticas de desarrollo. Por una parte, ha fortalecido la crítica al Consenso de Washington que ha inspirado la AOD (Stiglitz, 2002), y por otra parte, ha transformado en distintos grados las prioridades de algunos organismos multilaterales (PNUD, Banco Mundial) y de ciertos gobiernos.

Bajo la crítica de Amartya Sen (premio Nobel de Economía, 1998, India) al economicismo dominante, la expansión de las potencialidades humanas se constituye como el objetivo principal del desarrollo, y la superación de la pobreza y la iniquidad se convierten en metas prioritarias. La necesidad de políticas sociales redistributivas, que regulen y controlen las distorsiones del mercado, desplaza a la concepción neoclásica, que buscaba minimizar la intervención estatal en la economía y asignaba un rol central a la inversión privada. El PNUD ha incorporado esta visión en sus Informes de Desarrollo Humano.

Desde una perspectiva más convencional, las críticas a la concepción neoclásica, provenientes tanto de las teorías del desarrollo endógeno (Lucas, Barro, Romer, Fogel), como de la economía institucional (Thorp, Stiglitz) han valorizado el aporte del capital humano (educación, nutrición, salud), y también el rol central de la institucionalidad del Estado en el proceso de desarrollo. Estas concepciones han influido considerablemente en el discurso del Banco Mundial.

La crítica ambientalista no solamente ha demostrado la imposibilidad de un crecimiento económico indefinido y la falta de sustentabilidad de las estrategias dominantes de desarrollo, sino que fundamentalmente ha situado en el centro del debate la necesidad de preservar y mantener el capital natural – biodiversidad, suelos, agua en el caso ecuatoriano – como condición indispensable para la preservación de las generaciones futuras. La sustentabilidad ha sido, al menos nominalmente, integrada a las metas del desarrollo en varios eventos internacionales, como la Cumbre de Río en 1992, el Protocolo de Kyoto en 1998, la Declaración del Milenio en el 2000, y la Cumbre de Johannesburgo en 2002.

Estos principios han inspirado las metas de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas para el año 2015, entre las cuales se destacan la reducción a la mitad de la extrema pobreza, la desnutrición, la incidencia de la malaria, y la falta de acceso al agua potable, respecto a su nivel en 1990; la universalización de la educación primaria, la promoción de la equidad de género, la integración efectiva de la noción de sustentabilidad en los programas de desarrollo, y la reversión en la pérdida de recursos naturales.

### **La experiencia reciente del desarrollo latinoamericano**

Existe un profundo contraste entre los objetivos contemporáneos del desarrollo humano sustentable y la experiencia económica y social de América Latina, y del Ecuador en particular, durante las últimas dos décadas.

Como respuesta a la crisis de la deuda latinoamericana desencadenada en 1982, los países de la región, bajo la influencia de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, abandonaron el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y adoptaron una estrategia de desarrollo encaminada al ajuste estructural y la promoción de exportaciones, que básicamente buscaba minimizar la intervención del estado en la economía, transferir al mercado las iniciativas del desarrollo, y promover la apertura internacional.

Se esperaba una reactivación de la economía como resultado de las políticas de ajuste estructural, y la consecuente generación de empleo productivo y mejora en las condiciones de vida. El crecimiento económico a su vez conllevaría una mejora en el manejo ambiental (World Bank, 1993). Las políticas sociales estuvieron inicialmente supeditadas a las estrategias de reactivación económica a través del

mercado, y se concentraron en el apoyo a la demanda de grupos vulnerables, focalizados geográficamente o socialmente.

Al cabo de más de dos décadas de su aplicación, los resultados económicos, sociales y ambientales de estas estrategias de desarrollo son desalentadores, como se detalla a continuación.

- Pese a la notable expansión del volumen de sus exportaciones, la región ha sufrido un estancamiento económico prolongado. El ingreso por habitante apenas ha crecido al 0.2 % anual entre 1980 y 2001, su valor más bajo en cien años (Thorp, 1998). Con excepción de Chile, ningún país ha alcanzado tasas significativas de crecimiento (ECLAC, 2000, ECLAC, 2001a, Larrea, 2002a).<sup>1</sup>
- Al estancamiento económico se añade la elevada y persistente vulnerabilidad externa de las economías ante eventos que han afectado a la región, como las crisis mexicana de 1995, la asiática de 1997, la rusa en 1998, la ecuatoriana de 1999 y la argentina de 2001.
- Aunque las experiencias nacionales son heterogéneas, los resultados más desfavorables corresponden a los países medianos y pequeños con economías escasamente diversificadas, como Ecuador, Perú, Bolivia y Nicaragua. En el caso ecuatoriano, el crecimiento es negativo (-0.44% anual).
- El estancamiento económico no ha afectado por igual a todos los grupos sociales. Por el contrario, los pobres han sufrido desproporcionadamente la crisis. A pesar de que América Latina es la región con mayor inequidad social en el mundo (IDB, 2000), la evidencia indica una tendencia a la profundización de la desigualdad social en casi todos los países, incluyendo Ecuador (ECLAC, 2001b, Berry, 1998).
- La pobreza, en consecuencia, ha crecido. Según la CEPAL, el total de pobres ascendió de 136 millones en 1980 a 211 millones en 1999, equivalentes al 43.8% de la población (Cuadro 1).
- A pesar de algunas mejoras en indicadores de educación, salud y vivienda, en el campo del empleo se observa un panorama crítico, tanto por la expansión del desempleo abierto como del subempleo y la informalidad. El desempleo abierto ascendió de 6.6% en 1993 al 9.1% en 2002, siendo el Ecuador un país seriamente afectado.
- En el campo ambiental, el deterioro es considerable. Las emisiones de CO<sub>2</sub> han crecido en un 177% entre 1970 y 1999, y las cifras para otros gases contaminantes son similares. Las tasas de deforestación son elevadas en casi todos los países ricos en biodiversidad, incluyendo el Ecuador (aproximadamente 1.7% anual) (ECLAC-UNEP, 2002).

---

<sup>1</sup> Chile ha alcanzado un crecimiento medio del 2.86% anual en su ingreso por habitante entre 1980 y 2001, que representa el valor más alto de la región, seguido por República Dominicana (2.04%) y Colombia (1.02%).

**Cuadro 1**  
**Población pobre e indigente en América Latina**

Año	Pobreza (incluye indigencia)						Indigencia					
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
1980	135.9	40.5	62.9	29.8	73.0	59.9	62.4	18.6	22.5	10.6	39.9	32.7
1990	200.2	48.3	121.7	41.4	78.5	65.4	93.4	22.5	45.0	15.3	48.4	40.4
1994	201.5	45.7	125.9	38.7	75.6	65.1	91.6	20.8	44.3	13.6	47.4	40.8
1997	203.8	43.5	125.7	36.5	78.2	63.0	88.8	19.0	42.2	12.3	46.6	37.6
1999	211.4	43.8	134.2	37.1	77.2	63.7	89.4	18.5	43.0	11.9	46.4	38.3

Fuente: CEPAL. **Panorama Social de América Latina**, 2001.

En síntesis, a pesar de la retórica dominante, existe una abrumadora evidencia empírica que demuestra los modestos, e incluso adversos resultados de la estrategia de desarrollo que ha inspirado el grueso de la AOD a partir de 1982.

### **Economía, estrategias de desarrollo social y AOD en el Ecuador**

**Evolución y perspectivas de la economía.** A partir de 1982 el desempeño económico del país ha sido desalentador. El ingreso por habitante mantuvo un estancamiento hasta 1997, agravado por la dramática caída de 1998-1999, cuyos efectos prevalecen aún (gráfico 1). Como resultado, el ingreso por persona en 2002 era apenas comparable al de 1980.

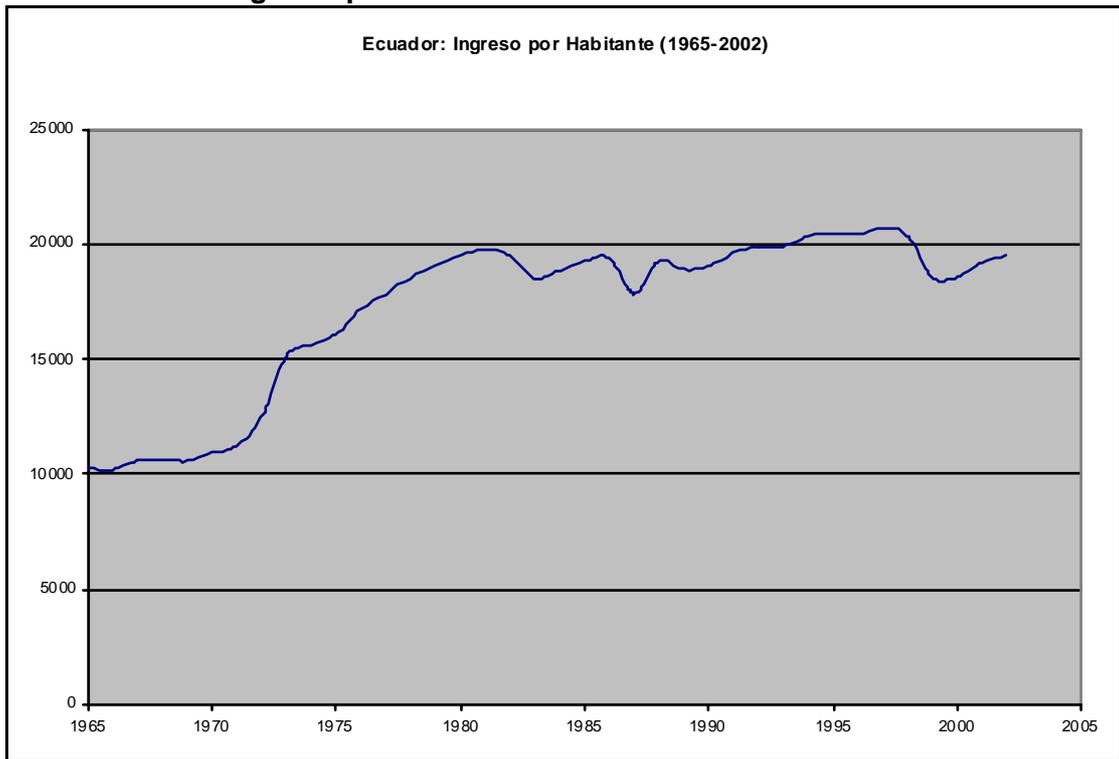
A pesar del significativo crecimiento de los volúmenes exportados en los principales productos ecuatorianos, como el banano y el petróleo, la capacidad adquisitiva de las exportaciones se ha mantenido por debajo del nivel de 1997, sin perspectivas claras de recuperación, excepto por la expansión futura de las exportaciones del OCP, cuyos aportes a la economía nacional y al fisco son limitados (gráfico 2).

Debido a las restricciones a la competitividad de las exportaciones no petroleras impuestas por la dolarización, a las limitadas posibilidades de la inversión petrolera para aportar a la economía nacional, y a la escasez de crédito derivada de la crisis bancaria, las perspectivas del crecimiento económico en el mediano plazo son modestas.

Uno de los factores que más ha afectado a la economía nacional y a los recursos fiscales es el pago de la deuda externa, cuya magnitud ha mantenido una tendencia creciente desde los años 70 (gráfico 3 y cuadro 2). No solamente el pago total de la deuda en las últimas décadas (88.900 millones de dólares) ha excedido en varias veces su valor, sino que ha representado valores cercanos al 10 % del PIB y al 40% del gasto del gobierno central desde 1997.

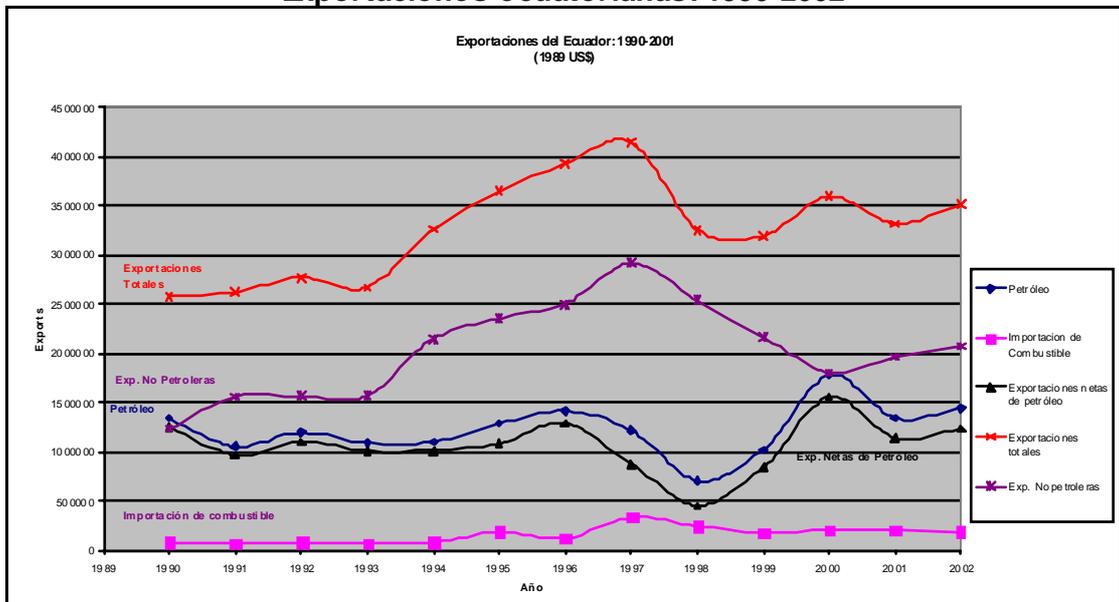
Este punto es relevante porque se vincula al costo real de la AOD, que está conformada en su gran mayoría por créditos reembolsables, que contribuyen al crecimiento de la deuda externa (cuadro 3).

**Gráfico 1**  
**Ingreso por habitante en el Ecuador: 1965-2002**



Nota: El ingreso por habitante se expresa a precios constantes, en sucres de 1975.  
Fuente: Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual**, varios números.

**Gráfico 2**  
**Exportaciones ecuatorianas: 1990-2002**

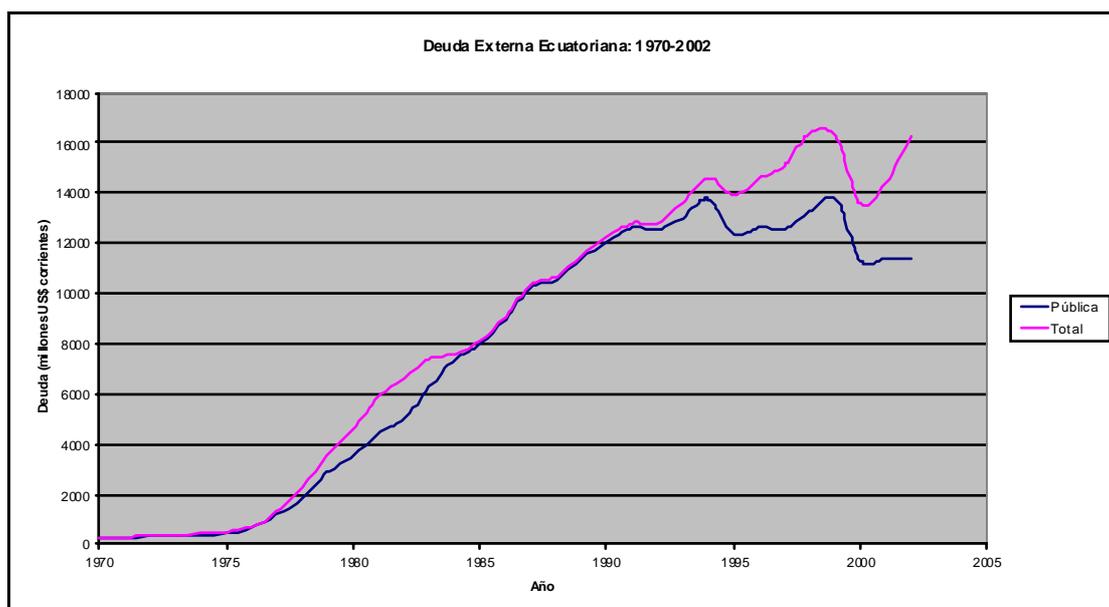


Fuente original para el análisis: Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual**, varios números.

**Condiciones sociales.** Como lo reconoce explícitamente el Banco Mundial:

El Ecuador posee uno de los peores niveles de desigualdad y de ingresos per capita en comparación con los demás países de (...) América Latina. Los niveles de pobreza y desigualdad en el Ecuador han empeorado en los últimos años, el número de pobres aumentó en 12 puntos porcentuales entre 1995 y 1998, y el coeficiente de Gini<sup>2</sup> empeoró de 0.54 a 0.58 (...) en el mismo período. (Banco Mundial, 1999).

**Gráfico 3**  
**Deuda Externa Ecuatoriana: 1970-2002**



Fuentes: Banco Central del Ecuador. **1927-1997. Setenta Años de Información Estadística.** Quito, 1997; Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual**, varios números

**Cuadro 2**  
**Amortización de la deuda pública (interna y externa): 1993-2002**

Año	Valor (millones de dólares)	Porcentajes	
		PIB	Gasto Gobierno Central
1993	537.6	3.6	24.7
1994	769.0	4.1	26.7
1995	1 805.8	8.9	41.9
1996	1 629.8	7.7	36.6
1997	2 392.3	10.1	45.2
1998	1 735.9	7.5	39.6
1999	1 787.5	10.7	45.1
2000	1 680.3	10.5	41.6
2001	1 827.9	8.7	33.3
2002	2 225.8	9.1	41.2

Fuente: Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual**, varios números.

De acuerdo al último Índice de Desarrollo Humano del PNUD, el Ecuador ocupa la posición 97 entre 175 países del mundo con información disponible, superando en

<sup>2</sup> El coeficiente de Gini mide la desigualdad social, y varía entre 0 (total equidad) y 1 (máxima desigualdad).

Latinoamérica únicamente a El Salvador, Bolivia, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Haití (UNDP, 2003).

Pese a avances moderados en varios indicadores de nutrición, educación, salud y vivienda durante la última década, se observa un pronunciado deterioro social en el país, en particular a partir de la crisis económica iniciada en 1998.

En un contexto de estancamiento económico y apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en el Ecuador. En 1995 la pobreza alcanzó el 56% de la población, con una incidencia del 76% en el área rural, cifras notablemente superiores a los promedios latinoamericanos (Larrea et.al., 1999).<sup>3</sup> La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0.57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa entre los principales países de la región, solamente después de Brasil y Paraguay. En 1994, el 57% de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (ECLAC, 2001b), el analfabetismo afectaba al 10.5%, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a siete años (1995) (PNUD, 2001). En 1998, el 26% de los niños menores de cinco años sufría de desnutrición crónica (Larrea, Freire y Lutter, 2001).

**Cuadro 3**  
**Evolución de la cooperación internacional hacia el Ecuador**  
Cifras en miles de dólares

	1990	1997	1998	1999	2001
Cooperación reembolsable	238 943	479 026	843 424	702 748	726 200
Cooperación no reembolsable	122 330	169 637	212 016	161 130	226 900
Total cooperación	361 273	648 663	1 055 440	863 878	953 100
Porcentaje reembolsable	66.1	73.8	79.9	81.3	76.2
Cooperación como % del PIB	3.4	3.3	5.3	6.2	4.5
Cooperación per cápita (en dólares)	35.2	54.3	86.7	69.6	78.4

Fuente: Samaniego, Pablo. **Informe del Estado de la Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo**, CEP, Quito, 2003 (inédito).

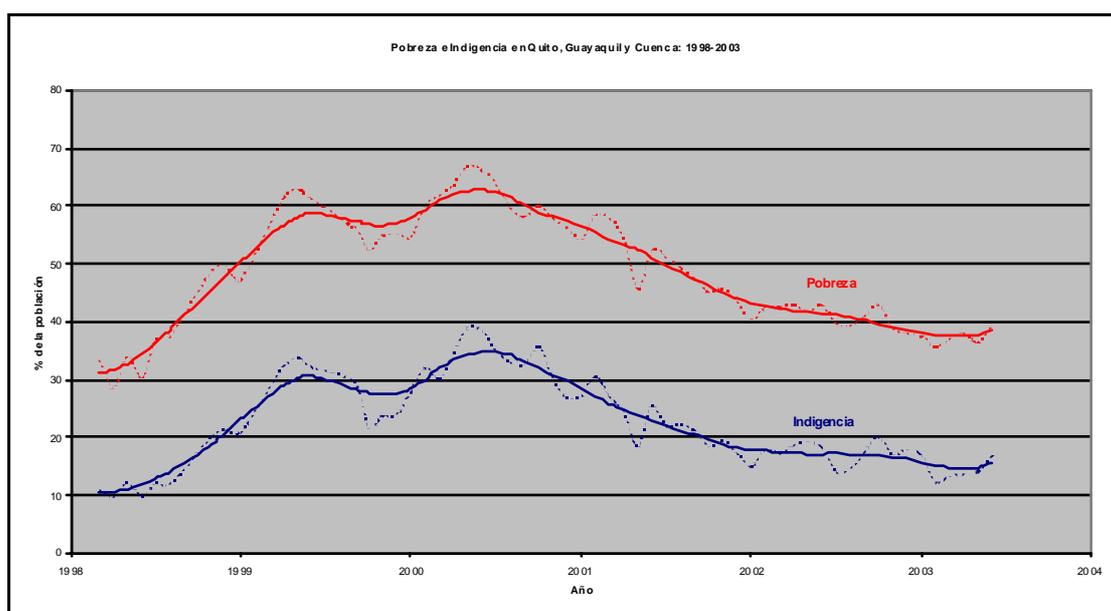
Como resultado de la crisis provocada por el Fenómeno de El Niño, la caída de los precios del petróleo y la quiebra de la mayor parte del sistema financiero, la pobreza ascendió, según estimaciones del autor, del 56% en 1995 al 62.6% en 1998 (Larrea, Freire y Lutter, 2001). De acuerdo a estimaciones oficiales basadas en una línea de pobreza baja, en 1999 ésta subió nuevamente en 10 puntos porcentuales (Beckerman y Solimano, 2002), alcanzando niveles sin precedentes en la actual generación.

Aunque no existen fuentes nacionales comparables de información después de 1999, el autor ha estimado la evolución mensual de la pobreza desde 1998 para Quito, Guayaquil y Cuenca, en base a encuestas de empleo (Larrea, 2002b). La pobreza urbana ascendió desde el 35% a inicios de 1998, hasta casi duplicarse a mediados de 2000, y luego ha declinado para estabilizarse en niveles superiores a los previos a la crisis, fluctuando alrededor del 45% a fines de 2002 (gráfico 4). Entre las tres principales ciudades, la situación de Guayaquil es la más desfavorable (gráficos 5 y 6).

<sup>3</sup> Se ha estimado la pobreza por el método del consumo a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 1995, con una línea de pobreza compatible con las empleadas por CEPAL, por el valor aproximado de 700 dólares anuales por persona.

El deterioro del empleo ha sido dramático. El desempleo abierto ascendió del 8.5% en 1998 al 17% en 2000, impulsando una masiva migración internacional, estimada en cientos de miles de trabajadores, principalmente a España, EE. UU. e Italia, cuyas remesas han constituido uno de los principales factores de la modesta recuperación económica de los años recientes. En la actualidad el desempleo urbano alcanza el 10%, según el Banco Central. La evolución del subempleo es similar, y su incidencia reciente alcanza el 40% de la Población Económicamente Activa en las tres principales ciudades (Larrea, 2002b).

**Gráfico 4**  
**Pobreza e Indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2003**

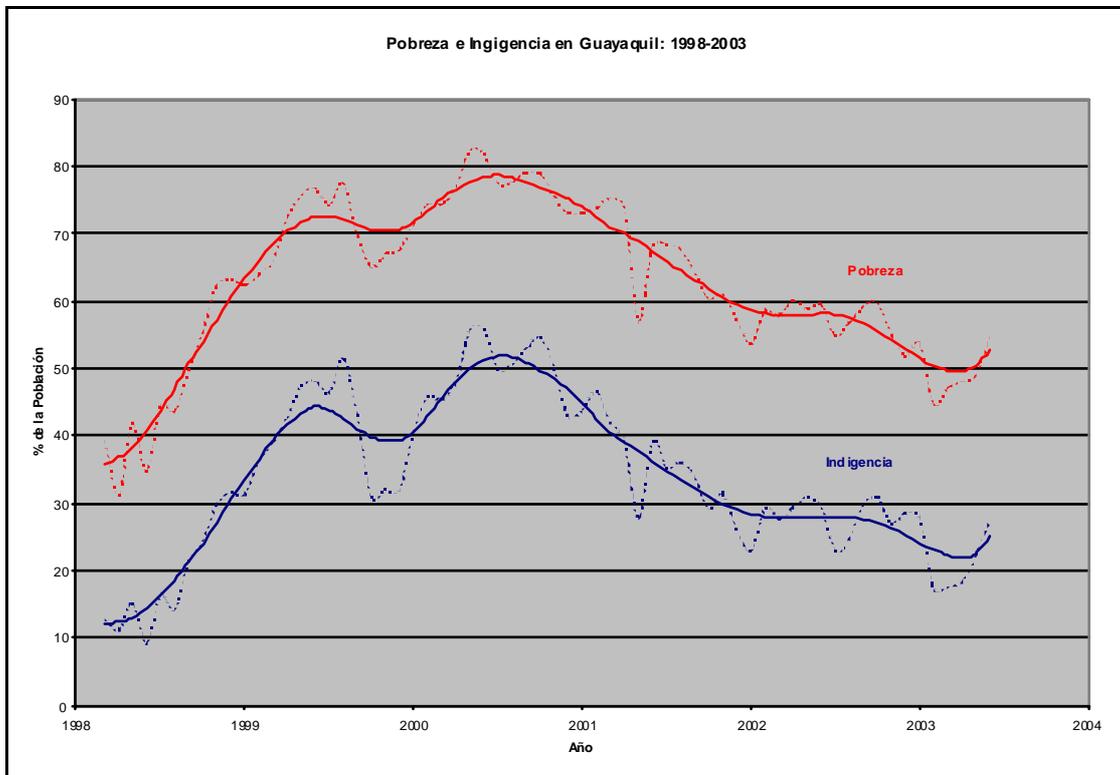
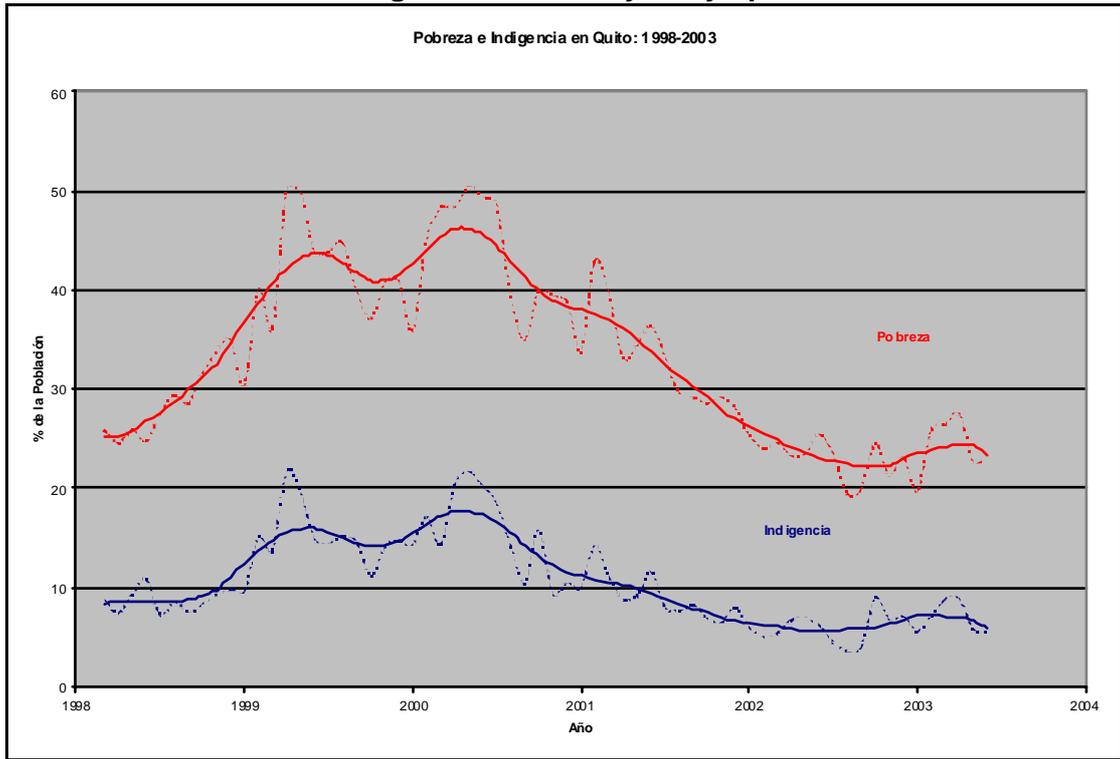


Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

**Medio ambiente y sustentabilidad.** El deterioro ambiental de las últimas décadas es considerable, y no solamente repercute en una pérdida significativa y a veces irreparable del capital natural del país, sino también amenaza la sustentabilidad de sectores estratégicos de la economía. Como problemas específicos pueden mencionarse la erosión en las áreas de altura en la Sierra, la acelerada deforestación, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación del aire urbano y de los ríos. La vulnerabilidad ambiental de los monocultivos, en los que se basan las exportaciones nacionales, quedó evidenciada en la última crisis del sector camaronero. Las limitadas reservas petroleras (4 600 millones de barriles, equivalentes a 15 años de explotación) ilustran los límites del primer producto nacional de exportación, cuya extracción ha tenido ya un costo ambiental considerable e irreversible (Larrea, 2001).

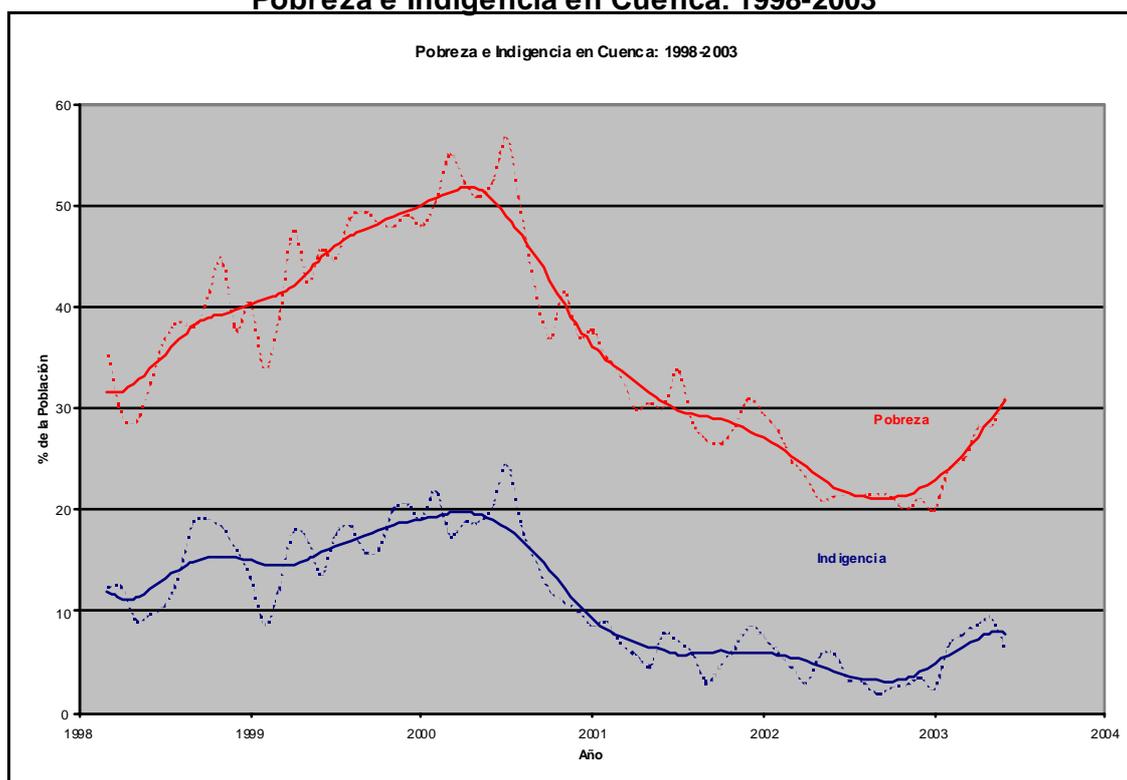
**El gasto social y la AOD.** El gasto social en el Ecuador no solamente se encuentra entre los más bajos de América Latina, sino que ha sufrido una tendencia fuertemente decreciente a partir de 1982 (Vos, 2002), como se observa en el gráfico 7. La caída es tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 fue menos de la mitad del valor alcanzado en 1981.

**Gráfico 5**  
**Pobreza e Indigencia en Quito y Guayaquil: 1998-2003**



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

**Gráfico 6**  
**Pobreza e Indigencia en Cuenca: 1998-2003**



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

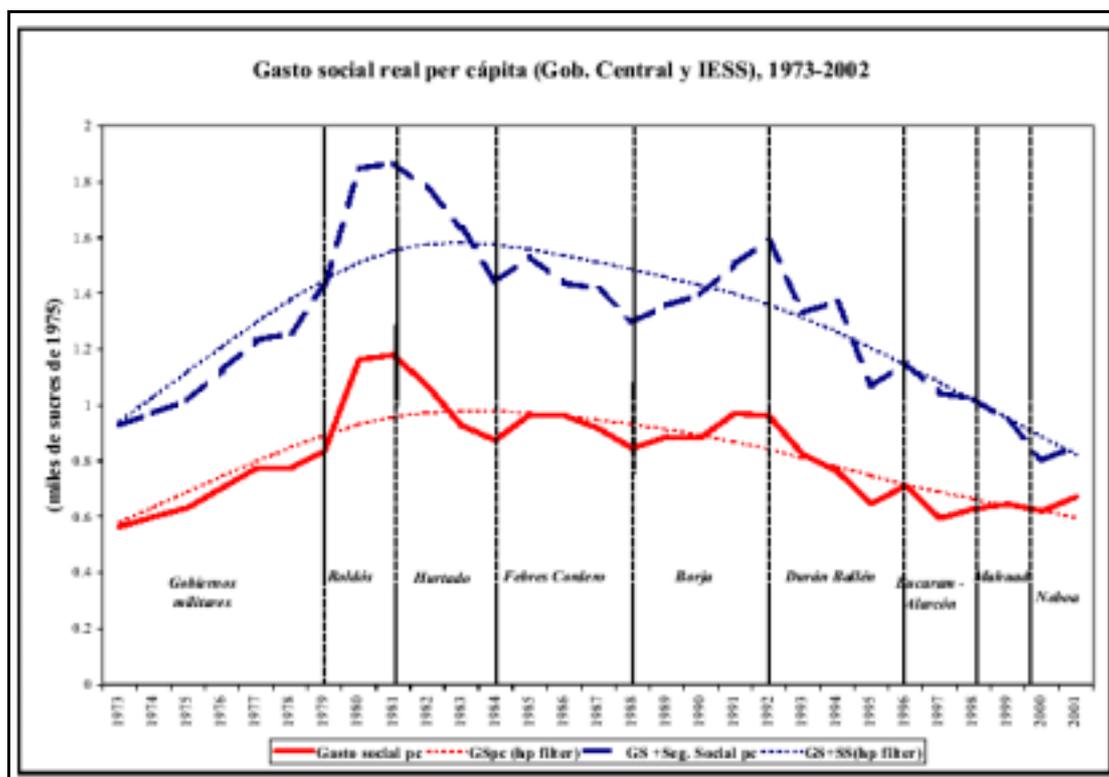
El gasto social resultante en los últimos años, fuertemente mermado, se concentra en su abrumadora mayoría en salarios de educación y salud, de tal forma que los gastos públicos destinados a inversiones adicionales de infraestructura o mejoras en la calidad y cobertura de los servicios sociales virtualmente han desaparecido. Según el Banco Mundial, “Más del 99% del presupuesto educativo se asigna para los gastos corrientes. Tanto en la primaria como en la secundaria, más del 99% del presupuesto corriente se dedica a sueldos del personal docente y otro, quedando menos del 1% para los gastos no salariales para materiales didácticos y demás ayudas para el aprendizaje” (Banco Mundial, 1999, Anexo 4, p. 12).

En el contexto de una escasez crónica de recursos, la inversión presupuestaria destinada a la mejora de calidad o cobertura del gasto social, o a la reforma institucional de las áreas de educación y salud, virtualmente ha desaparecido.

En su lugar, la AOD ha asumido la gran mayoría de los recursos y las iniciativas emprendidas en la última década para transformar, mejorar la calidad y cobertura de la inversión social en educación, nutrición, salud y desarrollo rural, a través de proyectos como FASBASE, MODERSA, PROMECB, PRONADER, FISE, PRODEPINE, PROLOCAL y otros.<sup>4</sup> La única excepción de importancia en este campo es el Bono Solidario, actualmente denominado Bono de Desarrollo Humano.

<sup>4</sup> Las siglas de los proyectos se explican en el Glosario.

**Gráfico 7**  
**Gasto social real por habitante: 1973-2001**



Fuente: Vos, Rob. **Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador's Policy Trade-offs**. Paper prepared for IDB Conference "Dollarization in Ecuador: Policies to Ensure Success", October 19, 2002, Washington.

Las desventajas de esta situación se vinculan tanto al costo de estos recursos, que por su carácter predominantemente reembolsable se acumulan a la deuda externa, cuyo monto actual es al menos asfixiante para la economía, como a los mecanismos de toma de decisiones y asignación de prioridades. En este último aspecto, el Estado ha perdido casi por completo su capacidad para definir estrategias y prioridades, ya que las de política social generalmente se adoptan a nivel regional, enmarcadas en los lineamientos del Consenso de Washington, mientras que la capacidad de planificación y gestión de la toma de decisiones en el Estado se ha reducido considerablemente luego de la desaparición del CONADE y su reemplazo por una oficina mínima y de escasa relevancia como ODEPLAN. Como resultado, la concepción y diseño de los programas de inversión social puede no responder adecuadamente a las necesidades nacionales, y no siempre se basa en un diagnóstico apropiado a nivel nacional.

### **Políticas y prioridades alternativas para el desarrollo humano**

Aunque los rasgos de la crisis socio-económica y ambiental del país son más severos que los correspondientes a la mayor parte de los países latinoamericanos, la región en su conjunto comparte problemas como la profundización de la pobreza, la desigualdad social, el desempleo estructural, y el deterioro ambiental. La duración y extensión de estos problemas en amplias regiones del Tercer Mundo hace presumir su carácter estructural, como resultado de la globalización, la liberalización comercial internacional, y la aplicación de políticas neoliberales a escala mundial.

Según las políticas de inspiración neoliberal adoptadas por organismos multilaterales que financian la mayor parte de la AOD, la mejora en las condiciones sociales depende fundamentalmente de la recuperación económica que se producirá como resultado de la adopción de reformas favorables a las leyes del mercado y la apertura comercial. Las políticas sociales, en consecuencia, deben orientarse hacia dos metas prioritarias: enfrentar situaciones transitorias de emergencia frente a los efectos temporales de los programas de ajuste mediante programas principalmente asistenciales focalizados (bonos, becas escolares, empleo emergente, infraestructura local básica), y apoyar procesos de reforma estructural en el Estado, y específicamente en las políticas de educación y salud, para dotarlos de efectividad y mejorar la asignación de prioridades sociales y regionales.

Esta visión asistencialista y corto-placista de las políticas sociales ha influido en el diseño de muchos programas promovidos a escala latinoamericana por organismos multilaterales.

Tomando en cuenta la experiencia regional y nacional de los últimos 20 años, resulta evidente que los mecanismos de mercado no han reactivado la economía, e incluso tienen efectos negativos sobre la equidad, agravando las carencias de los pobres. Los programas sociales focalizados hacia necesidades temporales de emergencia son insuficientes. Por otra parte, las reformas impulsadas en educación y salud han logrado resultados poco satisfactorios en Ecuador y otros países latinoamericanos.

En consecuencia, los modestos resultados alcanzados por programas sociales de la AOD no son únicamente atribuibles a la falta de efectividad o focalización adecuada de los proyectos (Arcos, 2001), o a su alto costo implícito en el endeudamiento, sino que responden también a la inadecuada concepción de la realidad derivada del paradigma neo-clásico de desarrollo.

Una política social alternativa, encaminada hacia el desarrollo humano sustentable, puede partir de la necesidad de fortalecer el rol regulador y activo del Estado hacia la reducción de las desigualdades sociales, la promoción y dinamización del mercado interno, y el control de las externalidades ambientales negativas.

Los ejes básicos de estas políticas buscarían los siguientes objetivos:

- a) una redistribución social profunda de la riqueza, mediante políticas de redistribución de la tierra, democratización del acceso a los recursos productivos, como el crédito, la capacitación, asistencia técnica y educación.
- b) La generación de empleo productivo en empresas medianas y pequeñas u organizaciones comunitarias, mediante un apoyo público integral con crédito, asistencia técnica y capacitación, orientado hacia sectores estratégicos por su demanda de mano de obra, su potencial y el empleo de recursos nacionales, como la promoción de seguridad y soberanía alimentarias, el ecoturismo y el turismo, y la construcción de infraestructura productiva y social (Larrea y Sánchez, 2002).
- c) Una inserción internacional alternativa, basada en el aprovechamiento sustentable del capital natural y la diversidad cultural del país, en áreas como el turismo y la prestación de servicios ambientales en condiciones adecuadas de participación nacional, complementada con la promoción de un empleo

sustentable de los recursos naturales, en particular la biodiversidad, los suelos y el agua.

- d) La concentración de recursos e inversión social en grupos y sectores más marginados, en particular los indígenas, las mujeres, y las áreas rurales, en particular de la Sierra y de otras regiones deprimidas del país.

### **Evolución y estructura de la AOD en el Ecuador**

Las características básicas de la AOD en el Ecuador, analizadas por Arcos y Samaniego, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Su monto, que llegó a 953 millones de dólares en 2001, alcanzó el 4.5% del PIB, superando al gasto conjunto del gobierno central en educación, salud y desarrollo agropecuario (925 millones de dólares).
- b) La AOD mantiene una tendencia fuertemente creciente durante los años 90, con una tasa de crecimiento anual del 6.7% en términos reales.
- c) Predomina marcadamente la asistencia reembolsable, que asciende del 66.1% en 1990 al 76.2% el año 2001 (cuadro 3, p. 7).
- d) Los montos de endeudamiento provenientes de la AOD sobrepasan abrumadoramente los techos definidos para endeudamiento externo. En 2001 los créditos de la AOD por 726.2 millones de dólares, casi triplicaron el techo de 243 millones de dólares establecido por el Ministerio de Finanzas.
- e) La cooperación multilateral reembolsable alcanza aproximadamente el 80% del total, pero en la cooperación bilateral predomina la ayuda no reembolsable.
- f) Tres organismos conforman casi la totalidad de la asistencia multilateral. Estos son, en orden de importancia, la CAF (61% de créditos entre 1999 y 2002), el BID (22%) y el Banco Mundial (16%).
- g) Entre 1999 y 2002, el sector de mayor participación en la AOD reembolsable fue el de vialidad, que alcanzó el 47% del total en 2002. Le siguen en importancia el de desarrollo social, que alcanza, incluyendo agricultura y medio ambiente, un promedio simple del 34% en el intervalo, y la modernización del Estado.
- h) Entre los proyectos viales, sobresale como entidad ejecutora el municipio de Guayaquil, que ha recibido 180 millones de dólares entre 1999 y 2002, equivalentes al 46% del total para vías (Samaniego, 2003).

Un análisis de la composición sectorial de los préstamos correspondientes a proyectos en ejecución, y de los préstamos bilaterales, se presenta en los cuadros 4 y 5. Los proyectos han sido clasificados de acuerdo a su objetivo principal, incluyendo la infraestructura sanitaria en desarrollo social.

**Cuadro 4**  
**Estructura sectorial de los créditos externos vigentes**  
**(montos en miles de dólares)**

Área	Monto	Subtotal	Porcentajes
<b>Área socio-ambiental</b>			
Desarrollo agrícola	51 000		2.8
Desarrollo e infraestructura social	571 526		31.7
Desarrollo rural	25 200		1.4
Medio ambiente	20 400		1.1
		<b>668 126</b>	<b>37.0</b>
<b>Infraestructura física y vial</b>			
Vías	626 560		34.7
Infraestructura física no vial	264 698		14.7
		<b>891 258</b>	<b>49.4</b>
<b>Modernización</b>			
Ajuste y modernización del Estado	201 320		11.2
Desarrollo empresarial y financiero	44 500		2.5
		<b>245 820</b>	<b>13.6</b>
<b>Total</b>	<b>1 805 204</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Samaniego, Pablo. **Informe del Estado de la Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo**, CEP, Quito, 2003 (inédito).

El predominio de obras viales y de infraestructura física no vial (principalmente los proyectos hidroeléctricos Daule-Peripa, San Francisco -actualmente en revisión- y otras obras hidráulicas) es marcado, alcanzando casi la mitad de los créditos multilaterales vigentes y los dos tercios de los bilaterales.

Sorprende también el reducido peso relativo del área socio-ambiental, que alcanza algo más de un tercio de los créditos vigentes y una sexta parte de los bilaterales. Más grave aún es la composición de sus proyectos. El peso de proyectos ambientales es insignificante (1%), como lo es el de desarrollo rural, a pesar de la alta prioridad de ambos campos en una estrategia de desarrollo humano sustentable.

Aunque la población más pobre del país vive en el campo, y la agricultura tiene una importancia estratégica en la generación de empleo (30% de la población económicamente activa nacional en 1998)<sup>5</sup> y en la producción de subsistencia, su participación en la AOD es relativamente pequeña.

Entre los proyectos de desarrollo e infraestructura social, el 27% corresponde a saneamiento ambiental, siendo menores los montos asignados prioritariamente a reducción de la pobreza (22%), educación (18%) y salud (8%).

En relación a los préstamos totales vigentes, las áreas de reducción de la pobreza, educación y salud alcanzan una participación conjunta del 15.4%, inferior a la sexta parte.

<sup>5</sup> El dato proviene de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998.

**Cuadro 5**  
**Estructura sectorial de los créditos bilaterales vigentes**  
**(montos en miles de dólares)**

Área	Monto	Porcentaje
Desarrollo social	116 624	16.7
Desarrollo empresarial y financiero	134 619	19.2
Vías	41 641	6.0
Infraestructura física no vial	406 872	58.1
<b>Total</b>	<b>699 756</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Samaniego, Pablo. **Informe del Estado de la Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo**, CEP, Quito, 2003 (inédito).

### **Notas sobre los resultados de proyectos sociales de la AOD**

Pese a la reducida participación del campo social en la AOD, y al abultado peso de obras de infraestructura física y vial -cuya prioridad para el desarrollo es cuestionable en varios casos- es importante analizar con mayor detalle los resultados de las líneas principales de desarrollo social y modernización del Estado.

Un grupo de proyectos sociales financiados con AOD se propone desarrollar **infraestructura social básica**, como en el caso de FISE y PRODEPINE. Aunque los programas mencionados tienen mecanismos de focalización basados en la magnitud de la pobreza para la selección de beneficiarios, su limitación fundamental proviene tanto de su reducida cobertura, como de limitado valor individual de las acciones realizadas, su dispersión y la falta de sinergias provenientes de una estrategia integrada multisectorial. Como resultado, estos proyectos tienen un carácter principalmente asistencialista, aislado y disperso, que no alcanza a generar condiciones mínimas para desarrollar la potencialidad productiva de los beneficiarios.

Los proyectos de **desarrollo rural**, como Pronader, han experimentado serias falencias en su ejecución, debido a la politización de su gestión, a la falta de personal técnico calificado (Arcos, 2001), y también a la escasa prioridad que recibió el desarrollo rural por parte de varios gobiernos recientes, especialmente el de Sixto Durán. Como resultado, la participación del desarrollo rural en la AOD y en las estrategias sociales del país se ha reducido a un mínimo, y el nuevo proyecto de desarrollo rural (Prolocal) ha sufrido persistentes retrasos en su inicio.

Un tercer grupo de programas sociales se concentran en problemas prioritarios. Entre ellos, tienen particular relevancia los temas de la desnutrición infantil entre menores de cinco años y la generación de empleo productivo.

Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia de la desnutrición crónica entre menores de cinco años (27% en 1998). Los grupos más afectados son los indígenas, las áreas rurales de la Sierra, y los hogares pobres (Larrea, Freire y Lutter, 2001). La desnutrición infantil no solamente reduce irreversiblemente la resistencia a enfermedades, el rendimiento educativo y la capacidad productiva futura de los niños, sino que contribuye a la mortalidad infantil; genera trampas intergeneracionales de pobreza y reduce el crecimiento de la

economía. Pese a la enorme importancia del tema, los programas nutricionales, principalmente PANN2000, apenas llegan al 5% de los niños menores de cinco años, y su focalización es, al menos, deficiente (Beckerman y Solimano, 2002).

Pese a la importancia estratégica de la generación de empleo productivo para la superación de la pobreza, el Ecuador simplemente carece de una política en este campo. Ni siquiera se han promovido programas de empleo emergente, cuestionables por su baja contribución a la generación estable de puestos de trabajo. Tampoco existen proyectos significativos encaminados a democratizar el crédito, la capacitación y la asistencia técnica para fines productivos.

Otro grupo de proyectos se realizan en los campos de educación y salud. La estrategia de los organismos multilaterales en este campo se ha concentrado en la promoción de reformas encaminadas a mejorar la calidad, efectividad y equidad de los servicios, con especial énfasis en la educación básica y la atención primaria de salud. En esta línea se han realizado proyectos como EB/PRODEC, PROMECEB, FASBASE y MODERSA.

En general, los resultados alcanzados en los programas de reforma en educación y salud dejan mucho que desear. La mala calidad de la educación sigue siendo un obstáculo fundamental para el desarrollo humano en el Ecuador, y no se observan tendencias consistentes hacia la mejora en este campo. De acuerdo a una evaluación reciente de la Universidad de Harvard, la calidad de la educación básica en el Ecuador es la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003, pg. 275). Según el propio Banco Mundial, a pesar de adecuados mecanismos de focalización, los proyectos de mejora en la calidad de la educación EB/PRODEC y PROMECEB beneficiaron solamente al 17 % de los estudiantes rurales o de las áreas urbano-marginales (Beckerman y Solimano, 2002).

En el caso de salud, una reciente evaluación del Banco Mundial concluye: “Pese a los recientes esfuerzos para promover la inversión y descentralización, el sector salud no ha resuelto sus problemas fundamentales. Estos esfuerzos fueron modestos, y la baja cobertura poblacional, la falta de acceso, y la mala calidad de los servicios prevalecen. (...) Aproximadamente el 30% de la población carece todavía de servicios básicos de salud”. (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003, p. 293). Aparte de su mala calidad e insuficiente monto, los servicios de salud pública no están focalizados hacia los más pobres, y benefician principalmente a estratos bajos y medios urbanos (Beckerman y Solimano, 2002, p. 150).

Respecto a la consolidación de la institucionalidad del sector público y la modernización del Estado, los resultados alcanzados han sido también modestos, salvo pocas excepciones, como el SRI. En general, la carencia de recursos humanos capacitados, la falta de transparencia, la corrupción y reducida efectividad todavía prevalecen en el sector público. Por el contrario, como lo señaló Germánico Salgado, la reducción del tamaño del Estado ha conducido a un debilitamiento del sector público sin reforma.

### **Evaluación global y conclusiones**

La AOD se ha convertido, tanto por su magnitud que supera el gasto público en educación y salud, como por su tendencia creciente, en el instrumento más importante de desarrollo social bajo las estrategias vigentes en el país. Este papel se

acrecienta debido al crónico estrangulamiento de los recursos estatales que ha reducido el presupuesto público social al gasto corriente, fundamentalmente salarial, eliminando virtualmente la capacidad de inversión adicional.

La AOD opera principalmente mediante ayuda multilateral reembolsable, proporcionada sobre todo por la CAF, el BID y el Banco Mundial. Su costo real en el largo plazo es elevado y difícil de estimar, en vista del abultado endeudamiento público externo e interno, y del alto peso de su servicio. La nueva deuda contratada los últimos años ha excedido ampliamente los techos programados de endeudamiento, incrementando uno de los obstáculos más serios para superar la crisis que afecta al país desde 1982. Las últimas negociaciones del actual gobierno con organismos multilaterales, y la emisión de bonos contribuyen a mantener en el futuro una deuda asfixiante.

La composición de la AOD, con un alto componente de infraestructura física y en particular construcción vial, y una participación del desarrollo social en sólo un tercio del total, es difícilmente justificable. Si bien algunas obras de infraestructura, principalmente en hidroelectricidad y riego son necesarias, casi la mitad de la inversión vial se ha concentrado en la ciudad de Guayaquil. La construcción de complejos viales amplios ha sido cuestionada como estrategia eficiente de control del tránsito urbano, frente a alternativas de mayor contenido social y menor impacto ambiental como la consolidación del transporte público (Quito, Bogotá), la semaforización computarizada y el control de los vehículos privados. Además se observa una gran concentración de obras en los centros metropolitanos (Guayaquil y Quito) que mantienen las mejores condiciones de vida del país, en perjuicio de las restantes ciudades y del sector rural, cuyas necesidades sociales son más acuciantes.

El alto peso de proyectos de discutible prioridad en la AOD, como los mencionados, evidencia por otra parte la falta de una estrategia nacional de gestión del desarrollo, y en particular de manejo de la deuda externa. Una de las consecuencias más negativas de la reducción del Estado ha sido la virtual desaparición del sistema nacional de planificación. La actual ODEPLAN, que reemplazó al CONADE, carece de recursos y capacidad política para la elaboración y el seguimiento de planes de desarrollo. La gestión de proyectos pasa a depender del poder político de sectores sociales o regiones del país, que refleja en última instancia su poder económico.

Aunque el discurso contemporáneo del desarrollo, integrado al menos nominalmente por los organismos multilaterales, subraya la importancia del capital humano, la equidad y la sustentabilidad en el desarrollo, la composición y estructura de la AOD no es consistente con esta visión. Los aspectos de sustentabilidad tienen un peso marginal, y el desarrollo social mantiene un aporte secundario.

La orientación de la inversión social de la AOD es también cuestionable. Bajo la guía de principios económicos neoclásicos, la mejora en las condiciones de vida depende, en última instancia, de la libre acción de las fuerzas del mercado y la apertura internacional. Las políticas sociales deben principalmente compensar a los grupos más vulnerables por las consecuencias de corto plazo del ajuste estructural. En consecuencia se privilegian programas asistencialistas y focalizados, que se tornan insuficientes y costosos ante la ausencia de crecimiento económico.

La experiencia latinoamericana y nacional de las dos últimas décadas pone en evidencia los escasos resultados de las estrategias dominantes de desarrollo en América Latina. Al estancamiento económico prolongado se añaden la mayor

iniquidad social, y la expansión del desempleo estructural y la pobreza. Los reducidos esfuerzos hacia la mejora en la equidad y efectividad de las políticas estatales de educación y salud tampoco han rendido los resultados esperados. En consecuencia, las estrategias de la cooperación internacional para el desarrollo social se manifiestan insuficientes y excesivamente costosas.

Se han definido cuatro elementos básicos para una estrategia sustentable de desarrollo humano: la redistribución social, la generación de empleo productivo, la inversión en capital humano (nutrición, educación y salud) y la sustentabilidad. En ninguno de estos campos la AOD ha alcanzado resultados significativos.

El carácter eminentemente asistencialista de los programas sociales reduce el efecto redistributivo de la inversión social. La generación de empleo productivo, y la integralidad de los servicios de crédito y capacitación han sido ignoradas, mientras que el deterioro en la calidad de los servicios de educación, nutrición y salud no ha podido evitarse. Finalmente, el tema ambiental nunca ha entrado en la agenda, con excepción de algunas instituciones bilaterales europeas, como la GTZ y otras.

La distribución geográfica de las inversiones carece de un efecto redistributivo, principalmente a consecuencia de su concentración en las áreas metropolitanas o en regiones relativamente prósperas. Aunque varios proyectos sociales pueden estar adecuadamente focalizados, la falta de una estrategia integrada de reactivación productiva de los hogares pobres los torna insuficientes. Es particularmente grave la mínima prioridad que han recibido temas como el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

En síntesis, los límites en la efectividad de la AOD son múltiples, y se originan en la falta de aplicabilidad a la realidad del paradigma neoclásico en el que se fundamentan; en su elevado costo por su contribución a la deuda; en su composición sectorial que incluye inversiones en infraestructura de cuestionable prioridad; y en la reducida efectividad de los proyectos de desarrollo social aplicados.

Por último, no existe un marco institucional adecuado para la gestión de la AOD en el contexto (marco) de una planificación estratégica para el desarrollo.

## **Bibliografía.**

- Arcos, Carlos. **Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una Década.** Quito: Abya-Yala, 2001.
- Banco Central del Ecuador. **1927-1997. Setenta Años de Información Estadística.** Quito, 1997.
- Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual.** Octubre 2002.
- Banco Mundial. **Ecuador: Crisis, Pobreza y Servicios Sociales.** Washington: Informe 19920-EC, 1999.
- Beckerman, Paul and Solimano, Andrés (Eds). **Crisis and Dollarization in Ecuador.** Washington: World Bank, 2002.
- Berry, Albert. (ed). **Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America.** Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- ECLAC, **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe,** 2001.
- ECLAC, **Statistical Yearbook of Latin America for Latin America and the Caribbean.** 2000.
- ECLAC. **Panorama Social de América Latina.** 2001.
- ECLAC-UNEP. **The Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities.** Santiago de Chile: ECLAC, 2002.
- Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto. **Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millenium.** Washington: World Bank, 2003.
- BID. **Development beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America. 2000 Report.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2000.
- Larrea, Carlos et. al. **Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología.** Quito: ODEPLAN, 1999.
- Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette. **Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible.** Quito: PNUD, 2002.
- Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa. **Equidad desde el Principio: La situación nutricional de los niños ecuatorianos.** Washington: PA HO- MBS, 2001.
- Larrea, Carlos. "Hacia un Análisis Ecológico de la Historia del Ecuador: Hipótesis y Propuestas Preliminares". En: **Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador.** CD-ROM, Quito: Ecociencia, 2001.
- Larrea, Carlos. **Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador.** Quito: CLACSO-IEE. Documento no publicado, 2002.

Larrea, Carlos. **Social and Economic Effects of Dollarization in Ecuador**. Paper presented at the Conference “Cuba’s Dual Economy: Lessons from other Countries Confronting the Issues of Convertibility and Dollarization”. Department of Foreign Affairs and International Trade. Ottawa, March 18-19, 2002.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano. Ecuador 2001**. Quito: PNUD, 2001.

Samaniego, Pablo. **Informe del Estado de la Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo**. Quito: documento no publicado, 2003.

Stiglitz, Joseph. **El Malestar en la Globalización**. Buenos Aires: Taurus, 2002.

Thorp, Rosemary. **Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX**. Washington: BID, 1998.

UNDP. **Human Development Report, 2003**. New York: Oxford University Press, 2003.

Vos, Rob. **Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador’s Policy Trade-offs**. Paper prepared for IDB Conference “Dollarization in Ecuador: Policies to Ensure Success, October 19, 2002, Washington.

## Glosario

BID	Banco Interamericano de Desarrollo (IDB en inglés).
CAF	Corporación Andina de Fomento (organismo de cooperación de los cinco países andinos).
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo (entidad estatal de planificación, sustituido desde 1997 por ODEPLAN).
EB/PRODEC	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (financiado por el Banco Mundial).
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL en castellano).
FASBASE	Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios Básicos de Salud (financiado por el Banco Mundial).
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia (financiado con recursos de la cooperación internacional, especialmente Banco Mundial, BIS y CAF).
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (organismo de desarrollo de la República Federal de Alemania).
MODERSA	Proyecto de Modernización de Salud (financiado con un crédito del Banco Mundial).
ODEPLAN	Oficina de Planificación y de la Presidencia de la República.
PANN2000	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición.
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (financiado por el Banco Mundial y FIDA).
Prolocal	Programa de Desarrollo Rural Local.
PROMECEB	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica.
PRONADER	Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (financiado por Banco Mundial y FIDA).
SRI	Servicio de Rentas Internas.
UNDP	United Nations Development Program (PNUD en castellano).
UNEP	United Nations Environmental Program.