

PLAN PAIS - Ecuador

- I. PRESENTACIÓN GENERAL DEL PAÍS
 1. Descripción geográfica y demográfica
 2. Historia reciente.
 3. Contexto político. Organización Administrativa.
 4. Contexto económico
 5. Contexto social y de desarrollo humano. Estado actual de la pobreza en Ecuador.
 6. Prioridades y principales políticas de desarrollo de Ecuador.
- II. DESCRIPCIÓN GLOBAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
 1. Principales donantes

1) Descripción geográfica y demográfica

Las características territoriales y las divisiones regionales son fundamentales para la comprensión de la realidad social, económica y política del Ecuador. Con una superficie de aproximadamente 280,000 Km², el Ecuador se divide en cuatro grandes regiones:

- La región oriental, al este de los Andes, inscrita en la cuenca amazónica.
- La región montañosa central, vertebrada por el Altiplano y la cordillera andina.
- La región costera, que ocupa las tierras y las montañas bajas entre los andes y el Pacífico.
- La región peninsular, que está compuesta por las Islas Galápagos.

Por lo mismo, la geografía ecuatoriana ofrece aspectos enormemente positivos. En primer lugar, la riqueza agrícola permite el cultivo de muchas variedades de vegetales, aunque se ha optado por concentrar esfuerzos en algunos productos con gran atractivo para el comercio internacional, tales como el banano, el café, el cacao –típicos productos tropicales- y más recientemente, las flores. Desde esta perspectiva exportadora, vale destacar la productividad de la pesca y la agricultura, en especial del camarón, y la explotación de petróleo en la región oriental. Otro recurso energético potencial es el gas natural.

La costa es una región que está localizada al oeste de la Cordillera de los Andes y está atravesada de norte a sur por una cadena montañosa de altura menor, llena de extensas planicies aluviales. La costa está formada por tres ecosistemas principales: los bosques lluviosos tropicales del norte, las sabanas tropicales del centro y sudoeste, y el bosque seco de la franja peninsular occidental y meridional.

A lo largo del litoral costero se distinguen dos ecosistemas adicionales caracterizados por sus comunidades animales y vegetales: las entrantes de manglar y otras áreas; las playas y acantilados.

La Cordillera de los Andes atraviesa el Ecuador de norte a sur y está dividida en tres secciones: Cordillera Oriental, la Cordillera Interandina con numerosos valles y hoyas, y la Cordillera Occidental.

La Cordillera de los Andes forma límite occidental con la Amazonía ecuatoriana que se extiende sobre un área de 120.000 Km². El ecosistema amazónico, en especial su bosque lluvioso tropical es considerado uno de los hábitats vegetales y animales más ricos y complejos del mundo. La característica más importante de la región es la existencia de una prolífica flora y fauna junto a extraordinarias variaciones de macro y micro hábitats.

Con casi 14 millones de habitantes, Ecuador tiene una población relativamente joven: 35 por ciento es menor de 15 años y sólo el 4,5 por ciento supera los 65, dando una edad media de

22,5 años. El 40% de la población de Ecuador vive en las áreas rurales y el 60% de ellos es pobre.¹

Así mismo, la mayor parte de la población es urbana (más de 55 por ciento), como consecuencia de las migraciones internas, y se concentra en los dos grandes núcleos urbanos Quito y Guayaquil, cuyas poblaciones en el año 2001 eran, respectivamente y según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, 1,839,853 y 2,039,789 habitantes.²

La urbanización de la pobreza fue el resultado de: (i) flujos migratorios del campo a la ciudad, (ii) la naturaleza particular de la crisis de 1999, que afectó especialmente a los hogares de clase media urbana, y (iii) los cambios en el nivel y la composición del empleo en las diferentes áreas.³

En Ecuador, la distribución de la tierra es inequitativa refleja un legado histórico e institucional, que en gran parte se remonta a la época colonial. A esto se suman las barreras legales y económicas que impiden un mejor funcionamiento del mercado de la tierra.

2) Historia Reciente

El Ecuador conoce una larga crisis política y social desde hace aproximadamente diez años, al punto de haber perdido su moneda a favor del dólar y haber tenido entre 1996 y el 2005, siete presidentes. Tres de estos, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, y Lucio Gutiérrez fueron derrocados de modo irregular, habiéndose legitimado su salida en varias y duraderas acciones de protesta popular, que en el caso de Mahuad terminaron inclusive en un esporádico golpe de Estado protagonizado por la principal organización indígena y una facción del ejército.

El efecto de la crisis del Ecuador a fines del siglo XX es múltiple.⁴ Diversas crisis coinciden en un mismo momento: aquellas que son fruto de cambios internos, tales como acaecidos en su sistema político, en sus relaciones sociales y en su economía. Estos se yuxtaponen con los procesos propios de un realineamiento al mundo contemporáneo, los cuales a su vez conllevan grandes mutaciones en las condiciones internas, particularmente en lo que respecta al rol del Estado y al peso de los sectores relacionados con la exportación cuyos tributos forman la tradicional fuente de entradas fiscales.

Cabe destacar que los años 90 se distinguieron por grandes levantamientos indígenas, con los que los mismos movimientos indígenas ecuatorianos se consolidan como actores sociales y políticos. De esta manera, se constituye un nuevo liderazgo que con un discurso multicultural y pluriétnico entra en directa confrontación con el gobierno y la población blanco mestiza dominante. Las reivindicaciones apuntaban a un mayor reconocimiento por un lado de su igualdad de derechos como ciudadanos ecuatorianos y por otro en su diferencia en cuanto indígenas. Así mismo, las reivindicaciones representaban demandas territoriales indígenas que por años habían sido ignoradas por el Estado ecuatoriano como fueron, por ejemplo, las fallidas reformas agrarias.

En este sentido, los hechos han sido convulsos y conflictivos, algunos hasta dramáticos, a los que debemos añadir que en el transcurso de estos años este país andino ha adquirido un notable protagonismo mediático en España y otros países europeos, como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes ecuatorianos (aproximadamente 10 por ciento de la población activa ha emigrado en esta última década⁵).

¹ World Bank: Ecuador Poverty Assesment. No. 27061. 2004

² Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), VI Censo de Población y V de Vivienda.

³ Idem.

⁴ Flavia Freidenberg “Cuestión Regional y Política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional” en América Latina Hoy. (27) 89-122 (2002)

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador. (INEC). VI Censo de Población y V de Vivienda

Entre 1990 y 2001, aproximadamente del 30 al 40 por ciento de la población ecuatoriana migró tanto en el interior del país como hacia fuera. Los flujos migratorios respondían a la existencia de condiciones de vida relativamente mejores y a las mejores oportunidades económicas en las áreas urbanas de Ecuador, así como en otros países como España e Italia, los destinos más populares de los recientes emigrantes ecuatorianos. En la medida en que al principio el migrante promedio no podía conseguir un salario igual al del residente urbano promedio, esos desplazamientos contribuyeron a un aumento en la pobreza en las áreas que registraron tasas netas de inmigración respecto a las áreas que presentaron tasas netas de emigración. Además, éstas últimas también se beneficiaron del voluminoso flujo de remesas internacionales constituidas en el segundo rubro de ingresos de divisas más importante luego del petróleo (se estima que el año pasado las remesas alcanzaron más de 1.600 millones de dólares equivalente a 5,6 por ciento del PIB), lo que ayudó a mitigar los efectos de la crisis y sus consecuencias.⁶

Las palabras que mejor pueden describir la realidad ecuatoriana de los últimos años son: crisis económica, inestabilidad política, tensiones regionales, pobreza, emigración y dolarización. La conjunción de estos factores ha coadyuvado a que podamos hablar de una especie de crisis permanente de la sociedad ecuatoriana.

La situación económica y social que presenta Ecuador en la actualidad es el reflejo de la constante incertidumbre con la que se ha acostumbrado a vivir el país. Así, sus persistentes carencias, hasta ahora nunca afrontadas, destacan por encima de sus eventuales potenciales.

3) Contexto Político: Organización Administrativa

La transición democrática emprendida en 1979, además de responder a las nuevas condiciones estructurales del Ecuador a partir del boom petrolero y las fallidas reformas agrarias, estaba orientada hacia otro objetivo fundamental: establecer un sistema institucional generador de gobernabilidad.⁷ En efecto, tanto el pasado previo a la transición como en general toda la historia política ecuatoriana ha estado marcada por altos niveles de inestabilidad e ingobernabilidad. En este sentido, las crisis presidenciales y la sucesión abrupta de gobiernos han sido frecuentes en la historia reciente del país. Una de las razones principales ha sido un diseño institucional que ha generado gobiernos débiles. Expresiones de ello son, por ejemplo, la fragmentación permanente del sistema de partidos, débil arraigo de los mismos, el personalismo de la vida política, débil institucionalidad judicial, los enfrentamientos entre poderes legislativo y ejecutivo, o los episodios de “pseudogolpes” de Estado que han tenido lugar en los últimos años (en 1997, 2000 y 2005).

Si bien el objetivo de gobernabilidad ha orientado el proceso democratizador en Ecuador, el resultado no ha sido tan satisfactorio como el que se esperaba. Aunque se ha introducido en el país una institucionalidad democrática que ha permitido, entre otras cosas, que los gobiernos resulten normalmente de elecciones competitivas y regulares, la inestabilidad y la existencia de una frágil gobernabilidad han estado presentes durante todo este tiempo.⁸

Los partidos políticos tradicionales han sido poco efectivos en la atención a las demandas sociales, no han dado una respuesta coherente a los principales problemas y conflictos socio-económicos por los que atraviesa el país y se han alejado de la sociedad excepto en las coyunturas electorales. De este modo, el Ecuador de los últimos años se ha caracterizado por una sucesión de gobiernos ineficaces en un entorno de crisis política, social y económica.

Como reacción, se constata una creciente presencia de la sociedad civil en la vida pública que presenta, con diferentes grados de incidencia, sus puntos de vista y demandas sin hacer uso de las estructuras existentes de los partidos políticos. Los movimientos sociales, las organizaciones de base, los sindicatos, las cámaras de industria, las universidades, los grupos

⁶ Idem.

⁷ Jorge León “Un Sistema Político Regionalizado y su Crisis” en Estado Etnicidad y Movimientos sociales en América Latina: Ecuador en Crisis. Victor Bretón y Francisco García (eds) Icaria. (2004)

⁸ Idem. Pg. 31

ecologistas, los grupos de mujeres o las organizaciones no gubernamentales (ONGs) plantean propuestas que no sólo se relacionan con demandas particulares de su ámbito de procedencia, sino que también abarcan temas de interés nacional general. Sin embargo, carecen de mecanismos de coordinación y concertación entre los diversos sectores que la conforman por lo que su incidencia no ha sido la esperada.

Cabe añadir el papel que los organismos multilaterales han jugado en la política ecuatoriana, la profunda crisis económica experimentada durante la última década ha hecho que el país sea altamente dependiente de los recursos que ellos ofrecen, así como de los requisitos que imponen para la obtención de créditos. Esta situación ha condicionado las políticas económicas de los sucesivos gobiernos y, se han convertido en una de las principales causas de la inestabilidad que ha dominado al país en su historia más reciente.⁹

De lo visto, se desprende que el país sigue inmerso en una notable inestabilidad gubernamental determinada por la reacción de los actores en la arena política en protección de sus intereses y por un diseño institucional que favorece el particularismo y la fragmentación en el congreso. Esto impide la formulación de políticas coherentes a largo plazo. La presencia de actores consolidados (como el ejército, el movimiento indígena o los bloques económicos) hace que la viabilidad de las políticas sea sometida a su aprobación tácita o formal. Asimismo, dicha formulación se diluye ante el conflicto que rige al legislativo por su dificultad de fraguar consenso, definir intereses elementales compartidos e identificar "bienes comunes". Un objetivo central para el estado ecuatoriano y la sociedad es el fortalecimiento institucional.

A mediados de los años noventa y sobre todo durante la fuerte crisis económica de finales de la década, empieza a gestarse en Ecuador una creciente preocupación acerca de la necesidad de iniciar procesos de descentralización. La mejora en el uso y la calidad de los servicios públicos, así como una mejor acomodación de las preferencias y las necesidades locales, se encontraban entre los argumentos más importantes a favor del proceso de descentralización. Estos argumentos se han enfatizado también por los organismos multilaterales y ONGs, principalmente el Banco Mundial y el BID, que se han posicionado claramente a favor de la descentralización.¹⁰

En este sentido, la política del Ecuador de los últimos años se caracteriza por una fuerte tendencia hacia la modernización del Estado. Dentro de este marco se puede identificar las siguientes políticas:

- Desarrollo y fortalecimiento de los Municipios en su rol político y su capacidad de administración.
- Decentralización y deconcentración de responsabilidades administrativas específicas de ciudades y municipios.
- Introducción de mecanismos participativos en los procesos de decisión a nivel de los municipios.
- Amplio apoyo a actividades de descentralización y deconcentración.
- Apoyo al otorgamiento específico de créditos para el mejoramiento de instituciones públicas.¹¹

En el proceso de descentralización el país se enfrenta con dos desafíos importantes. Por un lado, atender a los procesos de desarrollo local mediante una ampliación de la descentralización hacia los cantones. Por otro lado, dar cabida institucional a las tensiones regionales recurrentes en la historia del país. Estos desafíos deben canalizarse en oportunidades para generar procesos de descentralización capaces de generar el bienestar que Ecuador requiere. Para ello, es necesario un pacto entre las elites del país (nacionales, regionales, provinciales y locales) para promover la reforma institucional que dibuje una organización del territorio satisfactorio para todos ellos y que sea generadora del desarrollo.

⁹ La Democracia en América Latina. PNUD (2004)

¹⁰ Idem. Pg. 63

¹¹ Idem. Pg. 102

4) Contexto Económico

A pesar de tasas de crecimiento positivas, la economía ecuatoriana sigue sin desarrollar los elementos capaces de asegurarle solidez e inclusión. Continúa dependiendo en exceso de la producción de crudo y de un número muy limitado y poco diversificado de productos primarios con bajo valor añadido cuya rentabilidad depende de los mercados internacionales. Además estas exportaciones tienen apenas articulación con el resto de actividades económicas nacionales.

En el ámbito económico, el desarrollo creciente del Ecuador ha dependido históricamente de los mercados externos debido a la limitada economía del país. Así pues, los períodos de gran crecimiento económico se han debido a épocas de auge en las exportaciones. Esta estructura del desarrollo, junto con la escasa diversificación de las exportaciones y del desarrollo interno, ha producido una economía vulnerable a los trastornos en las relaciones de intercambio comercial. Esos trastornos, junto con la rigidez de la economía nacional, el atraso en la reforma estructural de los sectores público y financiero y unas respuestas políticas poco adecuadas, han afectado negativamente el desarrollo económico y social.

Desde principios de los años ochenta, los resultados de la economía del país no han sido buenos. Durante la mayor parte de los setenta el país había ido acumulando deuda hasta que el inicio de las exportaciones de petróleo produjo un período breve de gran crecimiento y luego, en el decenio de 1980, la crisis de la deuda tuvo repercusiones negativas en el crecimiento, de las que el país nunca se ha recuperado totalmente. Las catástrofes naturales, como El Niño, y el comportamiento inestable de los mercados mundiales de productos básicos, como la brusca caída de los precios del petróleo en 1998, también han afectado el crecimiento.

El Ecuador, desde principios de 1998, sufre una grave crisis macroeconómica, causada por una combinación de conmociones externas y trastornos climáticos, empeorada por respuestas políticas insuficientes y en ocasiones poco apropiadas. En septiembre de 1999, el Ecuador incumplió sus obligaciones respecto de los bonos Brady, convirtiéndose en el primer país en hacerlo. En enero del 2000, tras varias semanas de importantes depreciaciones de la moneda del país, el gobierno anunció que dolarizaría la moneda, y en marzo el Congreso aprobó la Ley de Transformación Económica, que es la base del programa de estabilización y reforma estructural del gobierno y establece el marco para la dolarización.¹²

En 1999 el PIB decreció más de un 7% en valores reales, los precios al consumo aumentaron en un 60,7%, la tasa de desempleo se incrementó considerablemente, el nivel salarial sufrió una gran disminución en valores reales, el sucre perdió aproximadamente el 66% de su valor frente al dólar de los Estados Unidos y tanto la pobreza como la distribución del ingreso empeoraron. La incidencia de la pobreza, que entre 1995 y 1998 ya había pasado del 34% al 46%, siguió aumentando en 1999. Alrededor de un 88% de la población rural vive hoy en día en la pobreza, mientras que esa cifra era del 69% en 1999 y del 54% en 1995. El número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema (un nivel de ingreso insuficiente para adquirir una cesta de alimentos mínima) pasó del 15% al 17% de la población entre 1995 y 1998 y aumentó hasta el 34% en 1999. En el quintil de población con el nivel de ingresos más bajo, la tasa de desempleo se duplicó entre mayo de 1998 y agosto de 1999 (16,9%) y actualmente representa el doble de la tasa del conjunto de la población.¹³

El gobierno anunció, a principios de marzo de 2000, un programa económico y social para los 18 meses siguientes, entre cuyos objetivos figura restaurar la confianza en la gestión económica, detener la pérdida de actividad económica, sentar las bases para la renovación del crecimiento económico y evitar que siga deteriorándose el nivel de vida y proteger a las personas pobres. Este programa se exponía en la carta de intención para un programa de financiamiento de reserva del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en la carta de intenciones

¹² World Bank Development Policy Review. Ecuador. 2004

¹³ Idem. Pg. 27

sobre la política de desarrollo para el préstamo para fines de ajuste estructural del Banco Mundial.¹⁴

A principios de marzo del 2000, una vez aprobada la legislación fundamental para la dolarización, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento, a fin de reforzar la confianza de los titulares de depósitos bancarios cuando se descongelaron los depósitos a plazo, emitieron una declaración conjunta señalando que el programa económico y social del Ecuador merecía apoyo. El valor total del apoyo financiero sería de unos US\$2.000 millones por un período de tres años y, además del acuerdo de derecho de giro del FMI y el programa del Banco Mundial, incluiría apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo por un valor aproximado de US\$625 millones y de la Corporación Andina de Fomento por valor de US\$700 millones. El 19 de abril del 2000, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un acuerdo de derecho de giro de 12 meses con el gobierno del Ecuador para apoyar el programa económico gubernamental.¹⁵

Entre el 2000 y el 2005 los índices muestran que el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante retornó tasas positivas de crecimiento, las cuentas públicas salieron de los números rojos, el nivel de crecimiento de los precios se contuvo y el país recuperó su atractivo para el capital extranjero. Sin embargo, estos datos ocultan una realidad que a nivel microeconómico no generan excesivo entusiasmo. El crecimiento económico ecuatoriano sigue siendo insuficiente para atender a su presión demográfica además de ser excesivamente volátil debido a su extrema dependencia de los productos de exportación, especialmente del crudo y de las fluctuaciones de su precio en los mercados internacionales.

A pesar de haber experimentado un positivo desempeño económico tras la grave crisis que asoló al país a finales de la pasada década, la economía ecuatoriana se muestra excesivamente vulnerable a los shocks del exterior. El reciente desempeño económico parece haber sido motivado más por la presencia de factores externos favorables (elevado precio del petróleo, etc.) ajenos al control del país, que por reformas económicas desarrolladas –que han sido muy poco numerosas y efectivas. Su baja productividad, motivada no sólo por la calidad de los factores productivos –tanto capital humano como físico- sino también por un deficiente entramado institucional y político, incapaz de promover los incentivos correctos, supone la traba más importante para la consecución de tasas sostenidas de crecimiento económico. Este volátil e insuficiente desempeño económico, junto a la inestabilidad política, ya característica del país, han impedido el consenso y la formulación de medidas claras y contundentes frente a las graves carencias que afectan a una gran mayoría de ecuatorianos.

5) Contexto social y Desarrollo Humano.

El Ecuador ha experimentado en los últimos 15 años una mejora lenta pero sostenida en sus indicadores sociales (analfabetismo del 11,7% en 1990 al 9% en 2000, tasas de mortalidad en niveles cercanos a la media latinoamericana, reducción en la desnutrición infantil del 45,1% en 1990 a 25,8% en el 2000) y de acceso a servicios básicos. Igualmente, los indicadores de salud de los ecuatorianos han mejorado en los últimos 15 años. Sin embargo, estas mejoras siguen afectando de manera muy desigual a la población y resultan insuficientes si atendemos al nivel de desarrollo del país. Un elemento clave para comprender esta marcha radica en la evolución del gasto público.¹⁶

Ecuador continúa siendo uno de los países más pobres de América Latina. De acuerdo a con diferentes estimaciones, cerca de la mitad de la población ecuatoriana es pobre, y en consecuencia, no consigue alcanzar los recursos monetarios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.¹⁷

¹⁴ Idem.Pg.32

¹⁵ Idem. Pg. 43

¹⁶ Políticas Sociales para la Reducción de la Pobreza 2003-2007 Acción del Frente Social

¹⁷ Ver Informe de Desarrollo Humano 2004 PNUD, World Bank. Ecuador Poverty Assesment No. 27061. 2004

Los diferentes estudios realizados con el objetivo de calcular y analizar la evolución de la pobreza en Ecuador durante la pasada década difieren en sus magnitudes. Sin embargo, todos ofrecen un amplio consenso en torno a este tema, y afirman que la pobreza se ha extendido y recrudecido en la última década. Este agravamiento se debe, principalmente, a la dura crisis a finales de la misma.

En este sentido, el Banco Mundial en un reciente y exhaustivo informe¹⁸ sobre la pobreza en Ecuador, estima que en el 2001, el porcentaje de ecuatorianos con un nivel de consumo insuficiente para satisfacer las necesidades básicas había aumentado en 5 puntos porcentuales con respecto a 1990 (lo que supone un 45,1 por ciento y más de 5 millones de personas).

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2004 el Ecuador se encuentra en la posición 21 entre 94 países en vías del desarrollo. Así mismo, los datos del Censo del 2001 revelaban que, a inicios del nuevo milenio, todavía 6 de cada 10 ecuatorianos no han logrado satisfacer sus necesidades básicas.¹⁹

En este sentido, cabe destacar que en el Ecuador, existe una fuerte correlación entre la etnicidad y la pobreza. Mientras que a nivel nacional el porcentaje de población que vive en situación de pobreza es del 61,3%, la condición de indígena incrementa fuertemente la predisposición a la pobreza (9 de cada 10 hogares autodefinidos como indígenas se encuentran en situación de pobreza). La proporción de pobres entre la población autodefinida como afrodescendiente también supera a la media nacional, con una incidencia de 73,8%.

6) Prioridades y principales políticas de desarrollo de Ecuador

El plan estratégico sobre “Políticas Sociales para la Reducción de la Pobreza (PSRP)”, informe del Frente Social del 2004, sostiene que se trabajará en la construcción de una línea de políticas dirigidas a atender a la población pobre, a generar las condiciones para que ésta supere sus carencias e ingrese en una dinámica de desarrollo; supone la generación de un espacio de gestión que sistematiza un conjunto de políticas e intervenciones de las instituciones que conforman el sector social.

Las PSRP están compuestas por tres ejes centrales de intervención. El eje de **Protección Social** busca generar una estructura de atención extremadamente sensible a la situación de vulnerabilidad de la población, que tenga la capacidad de contraerse cuando se logra una dinámica de mejora de las condiciones de vida de la población, o de expandirse cuando los factores del entorno socioeconómico o natural reducen las oportunidades de las familias de generar ingresos. El eje de protección social se dirige a reducir la vulnerabilidad de la población pobre frente a los efectos de las crisis económica, social o ambiental. En este sentido, se busca procurar las condiciones mínimas para resguardar la integridad del capital humano, impidiendo que se afecten en forma irreversible antes incidencias como crisis económicas, catástrofes naturales o inestabilidad política.²⁰

Así mismo, el objetivo del eje **Desarrollo Humano** es lograr que los servicios de salud y de educación sean accesibles para toda la población, especialmente para los segmentos que han sido excluidos históricamente de su cobertura, o han accedido a ella en forma limitada, y que se encuentra en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Los objetivos básicos de este eje tienen que ver con el incremento de la escolaridad, la reducción de las brechas de escolaridad campo-ciudad, indígena–no indígena, hombre-mujer, y el acceso garantizado de la población a servicios básicos de salud. Los bajos niveles de escolaridad, las limitaciones generadas por una nutrición insuficiente, los riesgos a la salud que comportan las condiciones precarias de alojamiento, influyen en la capacidad de la población para generar las condiciones mínimas que permitan superar, de manera sostenida, las causas de la pobreza y de la vulnerabilidad

¹⁸ World Bank Ecuador Poverty Assesment 2004.

¹⁹ INEC; VI Censo de Población y V de Vivienda

²⁰ Políticas Sociales Para la Reducción de la Pobreza: Una Acción del Frente Social del Ecuador 2003-2007

social, y provocan la transmisión intergeneracional de la pobreza. La reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo supone el acceso de todas las personas a servicios básicos de salud y educación, que les brinden condiciones de bienestar físico, mental y social, y que pongan a sus disposición las herramientas cognitivas para una mejor inserción productiva. Condiciones de exclusión relacionada con la identidad étnica, el género, la edad o la ubicación geográfica, son actualmente determinantes de la predisposición a sufrir de condiciones de pobreza.²¹

Finalmente, el eje de la **Inclusión Productiva** agrupa a intervenciones que fortalecen la capacidad productiva, el acceso al empleo y la articulación socioeconómica de la población pobre. El eje de inclusión productiva, al dotar a la población beneficiaria de activos económicos, estimula la generación de activos productivos, fomenta la producción local, mejora las posibilidades adquisitivas de la población, reduce el desempleo y fortalece el capital humano. Esta línea de política, además de incluir acciones específicas del área social, se conecta con la agenda pública en los ámbitos de las políticas macroeconómicas, programas sectoriales y de desarrollo productivo específicos: vinculación positiva que permitirá consolidar procesos sostenidos de reducción de la pobreza. Este eje se preocupa de la generación de oportunidades para la integración social de los pobres en el ámbito de la generación de empleo, la capacitación laboral y la reactivación productiva. La capacidad de mejorar los niveles de consumo de los pobres sobre la base del acceso al empleo y a la generación de ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas de la familia.

Los Objetivos globales de las PSRP

- Reducción de la pobreza
- Reducción de la tasa de mortalidad infantil
- Reducción de la tasa de desnutrición infantil
- Reducción de la tasa de mortalidad materna
- Enseñanza primaria universal
- Aumentar acceso a servicios de salud preventiva
- Disminuir del desempleo
- Disminuir el subempleo

II. DESCRIPCIÓN GLOBAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1) Principales donantes

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 ascendiente del 3.4% al 4.5% del PIB entre 1990 y 2003, y que supera ampliamente al gasto público total en educación y salud (3.1 del PIB en 2002) sino también porque ha cubierto una parte estratégica de la inversión nacional en infraestructura, desarrollo social y modernización del Estado.²²

En este sentido, la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) se ha convertido en el instrumento más importante de desarrollo social bajo las estrategias vigentes en el país. Este papel está ligado 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

²¹ Idem. Pg. 53

²² Informe del Estado de Situación de la Ayuda Oficial Para el Ecuador. Comité Ecuménico de Proyectos. 2004

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 gobierno con organismos multilaterales, y la emisión de bonos contribuyen a mantener en el futuro un deuda asfixiante. Por ejemplo, en 2002 se contrató deuda con el BID, que equivale al 36% del total del crédito contratado proveniente de los organismos multilaterales: la CAF con el 69%, el Banco Mundial con el 9% y en menor proporción USAID y el FLAR.²³

En este sentido, la cooperación reembolsable proviene tanto de entidades financieras multilaterales como de organismos bilaterales. El total de los desembolsos recibidos por el Ecuador en el 2002, según datos del INEC, fue de US \$ 7262 millones. El destino de los créditos provenientes de los organismos multilaterales son: agricultura, bienestar social, viabilidad, agua potable, alcantarillado, medio ambiente y modernización del Estado.²⁴

En el marco de la **cooperación bilateral**, los prestamistas más importantes son Brasil, Estados Unidos, Japón, España y Colombia pero existen también desembolsos de Alemania, Dinamarca, Argentina y Canadá. Estos créditos generalmente están atados a la participación de empresas de los países prestamistas en determinadas obras. Los montos contratados son destinados a proyectos específicos como electrificación, riego, refinamiento, agua potable y alcantarillado, seguridad, vialidad, educación, transporte.²⁵

Otro aspecto importante es **la cooperación no reembolsable** que en el año 2003 desembolsó US\$ 247 millones, de los cuales 71% corresponde a ayuda bilateral, el 8%, US\$ 20.1 millones, provienen de organismos multilaterales y el 13% son donaciones de ONG. Los países que registran los más altos desembolsos al Ecuador son Estados Unidos, Japón, Alemania y Países Bajos. En el 2002 el 48% del total de las donaciones provino de los Estados Unidos, país que ha mantenido una tendencia creciente de transferencia de recursos hacia Ecuador. El gobierno japonés durante 2002, contribuyó con el 18% del total de ayuda no reembolsable. La **ayuda multilateral no reembolsable** proviene de los organismos que conforman el Sistema de las Naciones Unidas (46% en 2002) y de otros organismos internacionales (56% en 2002), observándose que cada vez son más las organizaciones que se vinculan al proceso de financiamiento a proyectos de desarrollo en el Ecuador. El BID es una de las instituciones que más ha contribuido en la canalización de estos recursos.

Los aportes de las Organizaciones No Gubernamentales han mantenido una tendencia creciente, sobretodo en los últimos años. En 1998 la ayuda de las ONGs era de US\$ 4.6 millones, para el año 2000 la ayuda subió a US\$ 23 millones y en 2001 el aporte fue de US\$ 32.2 millones para proyectos de desarrollo. El número de ONGs vinculadas a este tipo de ayuda internacional en 2001 ascendía a 72, estas canalizan sus recursos para beneficio de los menos favorecidos y más vulnerables, apoyando proyectos de lucha contra pobreza, género, medio ambiente, sector campesino e indígena.²⁶

²³ Carlos Arcos “ Ecuador: Cooperación para el Desarrollo; Balance de una Década”, Abya-yala, Quito. (2002).

²⁴ Cooperación Para el Desarrollo - Ecuador 2002. INEC. Ministerio de Relaciones Exteriores

²⁵ Idem. Pg. 111

²⁶ Carlos Arcos “ Ecuador: Cooperación para el Desarrollo; Balance de una Década”, Abya-yala, Quito. (2002).