

**INVERSIÓN RURAL :  
Falta de prioridad y estancamiento del desarrollo**

Documento de Trabajo M.E.I.L., Nro. 35<sup>1</sup>

*HEXAGON CONSULTORES,  
20 de Diciembre, 2007*

Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) pone en su consideración el **trigésimo quinto número** del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L., mismo que es publicado con el inicio de los debates constituyentes 2007 – 2008. Este número se concentra en un análisis de la inversión en las áreas rurales del país, desde el punto de vista de los organismos, nacionales e internacionales, que entregan recursos para alcanzar un desarrollo rural, reducción de la pobreza e incrementos en la calidad de vida de los habitantes.

La **primera sección** de esta investigación, luego de una breve introducción, presenta los determinantes y los lineamientos del financiamiento que los recursos de Inversión Internacional entregan a la zona rural del país, como apoyo al esfuerzo nacional del Gobierno.

La **sección dos** trata sobre la asignación de recursos que el Gobierno Central entrega para inversión en los sectores prioritarios, sociales y productivos, dada una breve caracterización de las condiciones actuales del país y las tendencias de inversión de la última década.

Finalmente, en la tercera sección, se presentan las conclusiones principales al estudio, donde se recogen recomendaciones de política para mejorar la focalización de la inversión hacia el área rural del Ecuador.

Le invitamos a compartir sus comentarios y reflexiones sobre el tema a través del foro de discusión ubicado en nuestra página web: [www.hexagon.com.ec](http://www.hexagon.com.ec). Todos los comentarios están siendo sistematizados para futuras publicaciones.

**HEXAGON CONSULTORES.**

<sup>1</sup> Equipo de investigación: Econ. David Sánchez, Econ. Roberto Salazar, Econ. Andrés Mideros e Ing. Wladimir Brborich.

## 1. Introducción

Durante los últimos cincuenta años, se ha incrementado el interés por el desarrollo de las zonas alejadas de las grandes ciudades debido a la concentración de asentamientos poblacionales que, en el mismo periodo de tiempo, se han reducido por efectos de migración interna y externa debido a la todavía carente atención por el área rural. El interés no solo pasa a ser necesidad nacional sino que los organismos de cooperación internacional han puesto su cuota para buscar el desarrollo rural.

El dinamismo de recursos financieros y económicos transferidos hacia países, sectores y zonas que presentan un menor nivel de desarrollo comparativo se han incrementado cuantiosamente en la última década. En este sentido, entre los países donde el desarrollo rural está establecido como prioritario se incluyen, principalmente los de América Latina y el Caribe, dados las bajas tasas anuales de crecimiento económico, de gasto social, inversión; y, las altas tasas de pobreza, desocupación, inflación e inequidad, entre otros, que presentan, sobre todo, sus áreas rurales, como es el caso del Ecuador.

Dentro de América Latina, la Zona Andina, se ha caracterizado permanentemente por dar prioridad marcada al desarrollo rural, campesino e indígena, habida cuenta de sus raíces históricas, geográficas, culturales y políticas. Una de las mayores problemáticas que trata este documento se relaciona con las oportunidades de base con las que cuentan, vía inversión pública nacional e internacional, las zonas rurales, a la hora de financiar apoyos para su lucha por la reducción de la pobreza de sus habitantes, así como sus éxitos y fracasos en términos de emisión de políticas que tengan por objetivo el acercar posiciones de desarrollo relativo entre zonas urbanas y rurales (distribución de recursos a través de prácticas de equidad).

Como se verá a lo largo del papel de trabajo, se muestra que las intenciones de casi todas las instituciones (nacionales e internacionales) y/u organismos que entregan recursos para el desarrollo de las zonas rurales tienen como motivación de fondo la reducción de la pobreza y el incremento en el bienestar, unas veces a través de mejoras de equidad, otras veces a través de mejoras en las opciones de crecimiento.

El concepto medular que sustenta la revisión de este documento sobre las intenciones organizacionales tiene como base a la justicia distributiva de los escasos recursos públicos, y deriva en conexiones analíticas directas con la posibilidad de identificar, tanto en las políticas revisadas, como en los programas adoptados, la existencia o no de combinaciones de los dos principios siguientes: equidad y participación (hacia y por parte, de los individuos en su esfera rural).

## 2. Determinantes y Lineamientos del Financiamiento de la Inversión Internacional Rural como apoyo al esfuerzo nacional

Según se percibe actualmente, existen cuatro tendencias principales por parte de los financistas internacionales para la transferencia de recursos hacia las zonas rurales de los diferentes países determinados como prioritarios. Entre ellas se encuentran: Consenso de Washington, visión de Derechos Humanos, visiones privadas y visiones regionales/continentales.

### *Visión del Consenso de Washington*

Al Consenso de Washington (WC) se lo ha definido como un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C. Estados Unidos, consistente en un programa de líneas de acción que los países latinoamericanos aplicaron, con apoyo de dichos organismos, que contaba, como marco para dicha acción, con un marcado interés por impulsar el crecimiento económico y mantener la estabilidad macro, luego de la crisis del modelo Cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones<sup>2</sup>. Dentro de las instituciones que lo representan se encuentran al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (WB).

La revisión de las políticas desarrolladas tomando como marco al WC, contempla 10 políticas, principalmente, que fueron estructuradas y aplicadas en América Latina desde posguerra (1950s) en adelante, pese a que posteriormente, algunas de sus mejores prácticas se fueron ampliando para otras regiones del mundo, a manera de un programa general. Ellas son<sup>3</sup>:

- a. Disciplina fiscal.
- b. Reforma impositiva
- c. Una tasa de cambio competitiva
- d. Liberalización de las tasas de interés
- e. Liberalización del comercio internacional (trade liberalization)
- f. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
- g. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
- h. Privatización
- i. Desregulación
- j. Derechos de propiedad.

De este modo, y para efectos, del presente documento, la posición del Consenso de Washington que corresponde a la inversión en las zonas rurales, podría referirse al reordenamiento de las prioridades del gasto público, con un enfoque de reducción de la pobreza. Por ejemplo, el BID publicó en 1998 su Estrategia para la reducción de la pobreza rural donde busca (...) enfocar el problema rural de una manera amplia,

---

<sup>2</sup> Wikipedia.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

abarcando además del sector agropecuario y de manejo de recursos naturales, a los sectores sociales, financieros, y de infraestructura básica, reconociendo la heterogeneidad de los tipos de pobreza rural y promoviendo políticas e instrumentos que en el mediano plazo reduzcan la pobreza rural en la región<sup>4</sup>.

Dentro de sus lineamientos claves, se priorizan las inversiones rurales bajo las siguientes condiciones: (i) aumento de la productividad y los ingresos de pequeños agricultores con potencial agropecuario, (ii) creación de empleos rurales no agrícolas, (iii) formación de capital humano y (iv) conservación del patrimonio natural.

La priorización del gasto estatal y la inversión pública rural que enmarca la estrategia BID, apunta a la consolidación y aumento del stock de capital, a partir de la inversión, misma que es consistente con la visión teórica de la misma, que la define como un flujo del producto en un período dado que se utiliza para mantener o incrementar el stock de capital de una economía<sup>5</sup>.

Por su parte el Banco Mundial reconoce la necesidad para los países de América Latina y el Caribe de invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica del campo al desarrollo nacional es el doble de lo que sugieren las cifras oficiales<sup>6</sup>.

#### *Visión de Derechos Humanos*

Una segunda visión que ha influenciado largamente en la forma en la cual se ha realizado la inversión pública rural, es el provisto por las instituciones pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas, principalmente FAO, FIDA, y CEPAL. Su punto de partida, y centro en común, dadas las numerosas publicaciones en conjunto abordando los mismos temas desde puntos de vista similares, consiste en la necesidad de reenfocar las políticas de desarrollo rural y alivio de la pobreza<sup>7</sup>, y alinearlas con el marco de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Dicho punto de partida es coincidente con el punto de partida de las instituciones del WC, por lo cual una de las primeras conclusiones a las que se puede llegar en este documento, es que existe pleno consenso en términos de orientar acciones, de manera cooperativa, hacia la reconstrucción de la institucionalidad y el refuerzo de la inversión en zonas rurales, como forma de combatir la pobreza, sobre todo en el campo.

El punto diferente de los enfoques de Naciones Unidas (NNUU), con respecto a las instituciones del WC, es una visión más enfocada en los Derechos Generales de las personas y habitantes, con un énfasis en una articulación de la equidad, como forma

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Estrategia para la reducción de la pobreza rural, 1998.

<sup>5</sup> Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, Macroeconomía en la economía Global, 1994.

<sup>6</sup> <http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/82C2A49C0A00110B85256C60005F398D?Opendocument>

<sup>7</sup> FAO – CEPAL, Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural, 1999.

de inclusión en términos de derechos, contando con la inversión pública como herramienta principal para aquello.

En dicho campo, se ratifica también, en la visión de NNUU, la necesidad de generar inversiones que estén enfocadas en cambiar las limitaciones productivas tradicionales por actividades con mayor productividad, incorporando la dimensión territorial, la estabilidad macroeconómica, condicionantes políticos al sector agrícola, heterogeneidad estructural y la presencia de mercados imperfectos.

Este enfoque ha sido provisto, sobre todo por CEPAL, que busca llegar a estos resultados sin desmedro de acuerdos más humanos, pero ligando dichos acuerdos a la búsqueda de resultados económicos, como base para el desarrollo humano.

En sí, los determinantes de inversiones rurales, concebidos por los organismos de NNUU son las siguientes<sup>8</sup>:

- Espacio rural: dimensiones geográficas y poblacionales, dotación de recursos naturales, patrones de actividades agrícolas y no agrícolas, nivel y distribución de ingresos y activos, e infraestructura.
- Estructura económica del espacio rural: grado de concentración de las actividades económicas, tipología de las unidades productivas, estructura de mercados, tecnologías (incluyendo sesgos) e instituciones.
- Políticas: macroeconómicas y sectoriales de ámbito nacional y local: ajuste, descentralización, inversión en infraestructura, marco legal y regulatorio.
- Incentivos y capacidad empresarial para asumir actividades con encadenamientos.
- Inversiones con encadenamientos: se dan como decisiones discretas y no como incrementos marginales.

### *Visiones de Instituciones Regionales y Continentales*

Uno de los organismos supranacionales que ha comenzado a adoptar una posición intermedia, que engloba los esfuerzos teóricos del WC, NNUU y el Tercer Sector "Internacionalizado" (que se referirá en el acápite siguiente), en particular, con respecto a los países andinos de América del Sur, es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuya visión seminal, como organismo frente al desarrollo rural, es la competitividad<sup>9</sup> y Seguridad Alimentaria<sup>10</sup>.

Para el desarrollo rural y competitividad agrícola se busca proporcionar a la población del área rural los mecanismos que conlleven a elevar su nivel y calidad de vida. Para esto se prevé trabajar en aspectos relacionados con la inversión social, el desarrollo institucional y la promoción del desarrollo de esquemas empresariales asociativos.

<sup>8</sup> Ibíd.

<sup>9</sup> CAN, Notas de Prensa, 2005.

<sup>10</sup> [http://www.comunidadandina.org/development\\_rural.htm](http://www.comunidadandina.org/development_rural.htm)

Dadas las estrategias para alcanzar el objetivo planteado, se encuentra que las prioridades de inversión impulsadas por la CAN para el desarrollo de las zonas rurales están de acuerdo a aspectos más pragmáticos que teóricos o políticos, al final del día: redes de información, comunicación y seguimiento; fortalecimiento institucional; capacitación; comercio; investigación y extensión agrícola; y, seguimiento y evaluación de impacto.

Otra institución multilateral que recientemente se ha incorporado al debate y financiamiento de programas para el desarrollo rural, con carácter sub-regional, es la Corporación Andina de Fomento (CAF), que también ha asumido una posición pragmática, más alineada con las prioridades propias de los países y sus actores de sociedad civil, dando paso a financiamientos de programas en sus zonas rurales con tres pilares fundamentales: territorialidad, sostenibilidad y equidad con la finalidad de construir un capital humano/social que, al tener la posibilidad de aprovechar oportunidades y manejar eficaz y eficientemente vectores como infraestructura social y de producción; servicios públicos; organización para la participación ciudadana; actividades productivas y de agregación de valor; y financiamiento, pueda constituirse en base y motor del desarrollo rural<sup>11</sup>.

En este marco, los enfoques de inversión de la CAF en los tres pilares mencionados arriba son los siguientes:

- Territorialidad: los Proyectos atendidos están estructurados por componentes que atacan los problemas rurales no de manera parcial sino como un conjunto integrado de aspectos que se interrelacionan entre sí y que se desarrollan en un territorio particular.
- Sostenibilidad: los Proyectos actualmente en ejecución están en línea con la idea de sostenibilidad, considerando que persiguen: incrementar la producción de alimentos; mejorar los niveles de nutrición; aumentar la productividad y los ingresos de la población; y elevar la calidad de vida de los habitantes. Mientras que los medios para lograrlo son: apoderamiento de las comunidades; acceso a financiamiento, mercados e insumos; así como acceso equitativo a recursos naturales y tecnológicos, haciendo énfasis en el fortalecimiento institucional, en la equidad de género, la inclusión étnica y la identidad cultural.
- Equidad: mayor participación de los sectores menos favorecidos en el desarrollo económico a través de una mayor democratización en el acceso a los mercados y fortalecimiento de las economías locales.

La CAF ha logrado, merced a este enfoque, generar alianzas importantes; se destaca en esto, su alianza estratégica para el desarrollo de proyectos en zonas rurales con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). En la actualidad, ambas instituciones desarrollan proyectos que se realizan con fondos conjuntos, que no solo mantienen la modalidad CAF de préstamo crediticio, sino que además estén relacionadas con la metodología FIDA de evaluación y supervisión de proyectos ya

<sup>11</sup> <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=44708&ms=17>

existentes, la asistencia técnica conjunta con organismos privados y del tercer sector para diseñar un programa integral de fomento del desarrollo rural, y el trabajo con las instancias de las naciones para la mejora de la seguridad alimentaria<sup>12</sup>.

Por otro lado y como parte cada vez más importante de la cooperación internacional radicada en América Latina, otra entidad que ha ganado presencia durante la última década es la Unión Europea (UE), que ha aplicado en la región, sus cuatro directrices estratégicas para apoyo al desarrollo rural. Estas son<sup>13</sup>:

1. Contribuir a identificar y acordar los ámbitos en los que la ayuda comunitaria al desarrollo rural aporta el valor añadido más elevado a escala de la UE.
2. Crear nexo con las grandes prioridades de la UE (Lisboa, Gotemburgo) y traducir, en los contextos apropiados, a apoyos en política de desarrollo rural.
3. Ayudar a asegurar la coherencia con las demás políticas de la UE, especialmente con las de cohesión y medio ambiente.
4. Acompañar la aplicación de la nueva política agrícola común (PAC), orientada al mercado, y la obligada reestructuración a que dará lugar tanto en los antiguos Estados miembros como en los nuevos.

Las políticas de inversión de la UE para las zonas rurales han estado enfocadas en: mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola; mejora del medio ambiente y del entorno natural; mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural; desarrollo de capacidades locales de creación de empleo y diversificación; creación de garantías para la coherencia de la programación; y, complementariedad entre los instrumentos de los países comunitarios.

Para Latinoamérica, los principales intereses de la UE para la cooperación en zonas rurales son Seguridad Alimentaria y apoyo a políticas macroeconómicas y acceso igualitario a los servicios sociales<sup>14</sup>.

#### *Visión de Instituciones privadas*

Las instituciones de cooperación han contado, cada vez más, con apoyos surgidos de la intelectualidad regional, para el desarrollo de sus marcos de cooperación y programas de desarrollo. Dicha intelectualidad y su institucionalidad circundante, como tercer sector, ha permitido el apareamiento de cada vez mayor número de entes que han comenzado a ligarse entre sí, y cada vez con mayor tinte académico y participación de universidades de la región, han comenzado a generar propuestas de políticas y programas más efectivos que dejen de lado las posiciones polarizadas que en su momento se desarrollaron en la región, dando cabida a una nueva generación de programas “ecuménicos”.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Decisión del Consejo del 20 de febrero de 2006.

<sup>14</sup> Guía sobre la Cooperación Unión Europea – América Latina, 2006.

Las instituciones más exitosas, en términos de ligarse y promover procesos como el descrito en el párrafo anterior, han adoptado como mandato principal el fomento de la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza a través de investigación conjunta, en redes institucionales privadas y del tercer sector, en asocio con organismos internacionales, y luego con incidencia sobre organismos públicos, de modo de convertirse en instituciones privadas asociadas con la lucha pública, nacional, de los países en vías de desarrollo.

Las estrategias para la inversión en las zonas necesitadas que promueven algunos estudios desarrollados por diversas entidades se enfocan en la acción en zonas con altos niveles de pobreza, hambre y desnutrición en países en vías de desarrollo, buscando la adopción de procesos rápidos de cambio en políticas del medio ambiente a los diferentes niveles de un Estado, promoviendo la adopción de nuevas tecnologías que ofrezcan avances para alimentación y seguridad alimentaria con especial enfoque en el beneficio de las personas más pobres, y articulando dichas iniciativas con otros procesos sociales (de educación y salud, principalmente) que estén relacionados con seguridad alimentaria y nutrición.

Esta priorización ha permitido generar una serie de posibilidades enfocadas en proveer políticas de solución para reducir la pobreza, hambre, desnutrición de una manera sostenible; enfocarse en la innovación en el impacto de mejoras en seguridad alimentaria, nutrición, pobreza y equidad de género, en constante comunicación con actores públicos y privados; y, buscar ventajas dinámicas comparativas para aplicar en diferentes países como bienes públicos internacionales o globales<sup>15</sup>.

En este esfuerzo, las redes regionales de instituciones cooperantes en esta tarea conjunta, han comenzado a marcar posiciones pragmáticas que han comenzado, a su vez, a dar resultados de fondo.

## 2. Asignación de recursos para el desarrollo rural y pobreza

En el caso nacional, se puede observar niveles de pobreza cercanos al 40%<sup>16</sup>, con prevalencia mayor en lo rural, con una tendencia a reducirse durante la presente década, pero con rezagos importantes, sin embargo, en términos de equidad.

Actualmente, y durante la última década, ha existido un problema de inestabilidad política que ha impedido el funcionamiento de cualquier intento de planificación de la inversión pública, por lo cual, los logros en equidad no han podido desarrollarse o efectivizarse desde lo público, y ha sido únicamente lo privado, aquello que ha logrado mantener su dinamismo, generando un mayor nivel de bienestar.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Hexagon Consultores, Papel de Trabajo MEIL # 12 "Dolarización, Pobreza y Legislación", 2006.

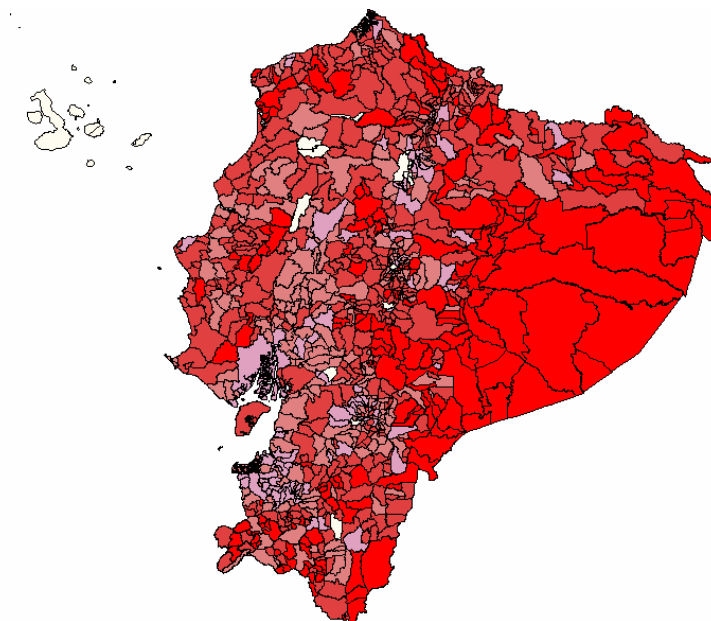


De hecho, la pobreza, que al nivel nacional creció en el periodo 1995-2000 desde un 39% hasta un 54% de la población ecuatoriana, se ha reducido al cerrar el año 2006 hacia niveles de 38%, sobre todo por una reducción de la indigencia urbana (pobreza extrema en las ciudades), que luego de incrementarse desde niveles de 4% en 1995 a niveles de 10% durante la crisis, ha retornado ahora a niveles cercanos al 5%<sup>17</sup>.

El ritmo de reducción de la pobreza no ha sido mayor debido a la falta de políticas económicas y sectoriales favorables a la redistribución del ingreso, así como la ausencia de políticas que propicien el crecimiento económico, sobre todo en las áreas rurales, donde la pobreza no ha dejado de crecer (por más de doce años), pasando de niveles de 47% en 1994 a niveles de 77% en 1999 y de 79% en el año 2005<sup>18</sup>.

En el mapa de pobreza siguiente, donde se grafica la pobreza por consumo a nivel parroquial, se observa que los mayores niveles están concentrados en la zona oriental y en la nor – occidental del país. Adicionalmente, existe presencia de pobreza, aunque en ligera menor magnitud en la Sierra Central del Ecuador.

**Mapa 1: Pobreza por ingreso parroquial**



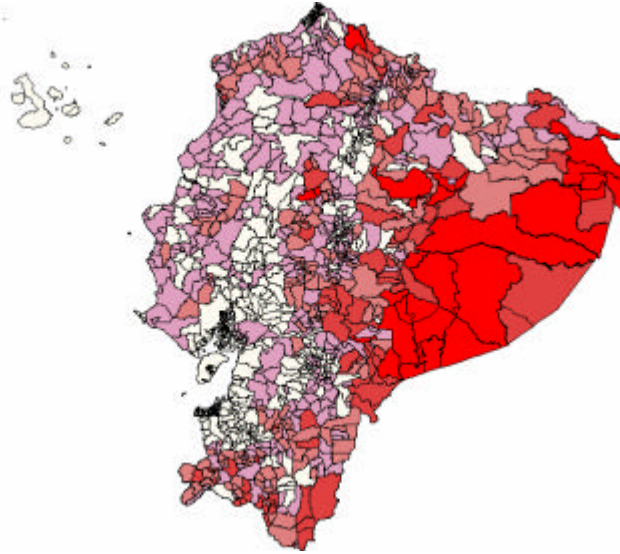
Fuente: SIISE, versión 4.5.

Cuando se retrata la extrema pobreza por consumo, el panorama cambia hacia una concentración total en la Amazonia ecuatoriana con vestigios en el norte del país y poco en la sierra central, como se muestra en el mapa a continuación.

<sup>17</sup> Ibíd.

<sup>18</sup> Ibíd.

Mapa 2: Pobreza extrema por ingreso parroquial

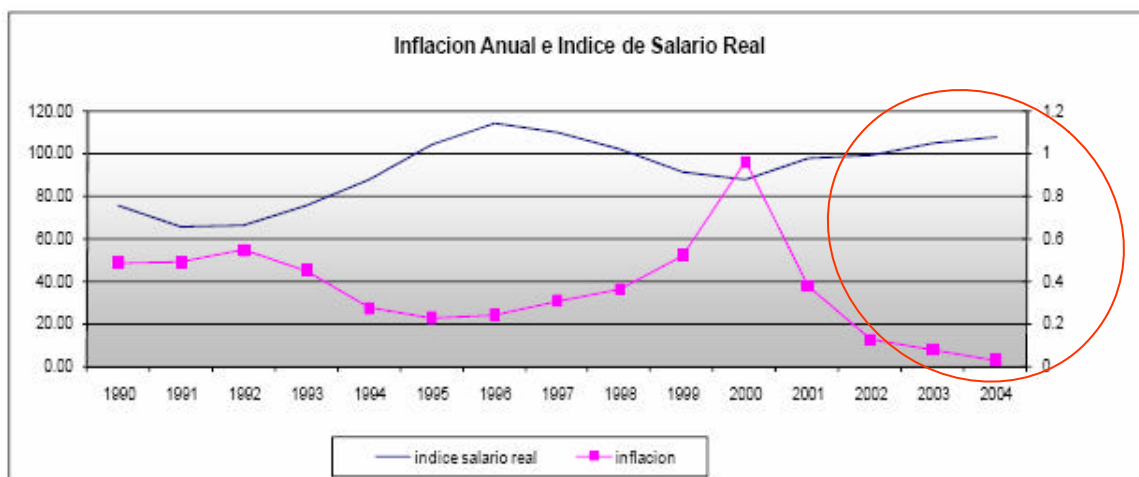


Fuente: SIISE, versión 4.5

En términos de tendencia, durante la presente década, la pobreza por consumo se ha reducido desde niveles superiores al 50%, hacia niveles inferiores al 40%, mientras la pobreza extrema se ha reducido de niveles cercanos al 20%, hacia niveles cercanos a 10%, según las últimas mediciones disponibles (Ver MEIL 12).

Gran parte de esta evolución se debe a la estabilización de la economía ecuatoriana, lograda a partir del año 2000, con la introducción de la dolarización total de su economía, que le permitió reducir la inflación desde niveles cercanos al 100%, hacia niveles inferiores al 5%, recuperando el salario real en forma importante, como muestra el siguiente gráfico del Banco Central del Ecuador:

Gráfico 1



Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

Del mismo modo, la evolución de la productividad general de la economía, sobre todo en lo urbano, y en los sectores modernos, hicieron que el salario mínimo tuviera una recuperación importante, quizá la más acelerada desde los años 70s:

Gráfico 2

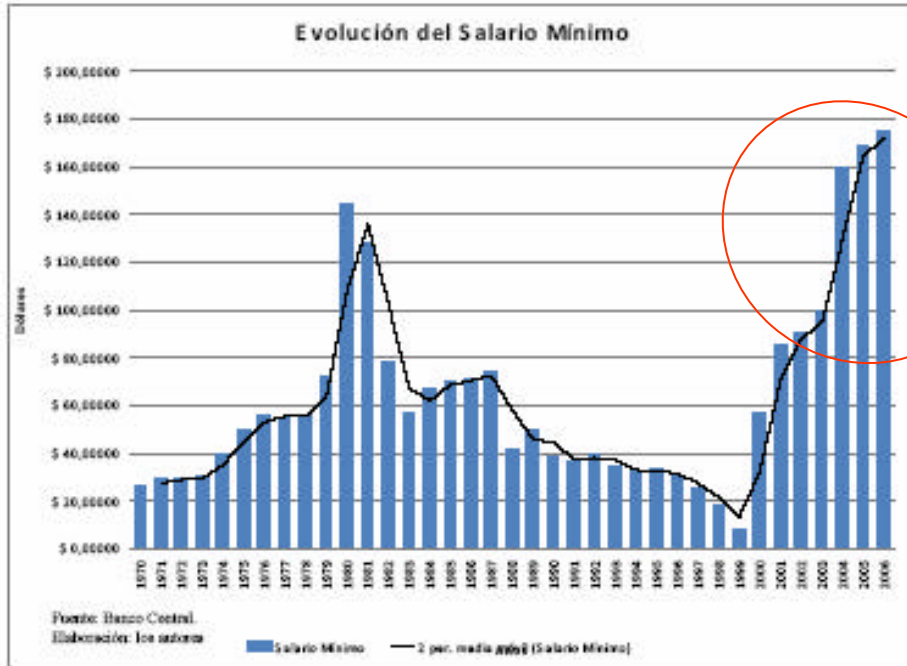
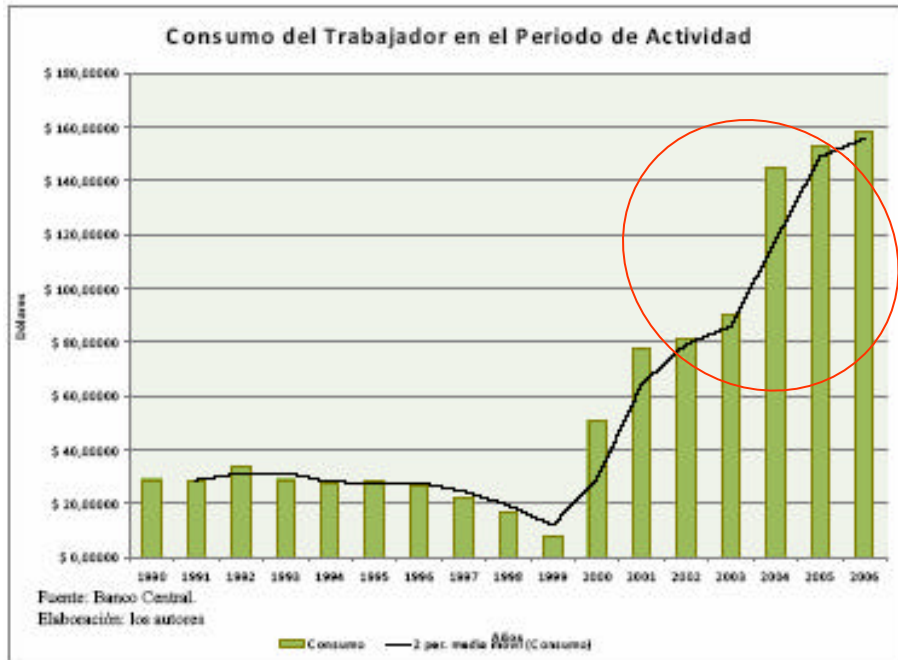
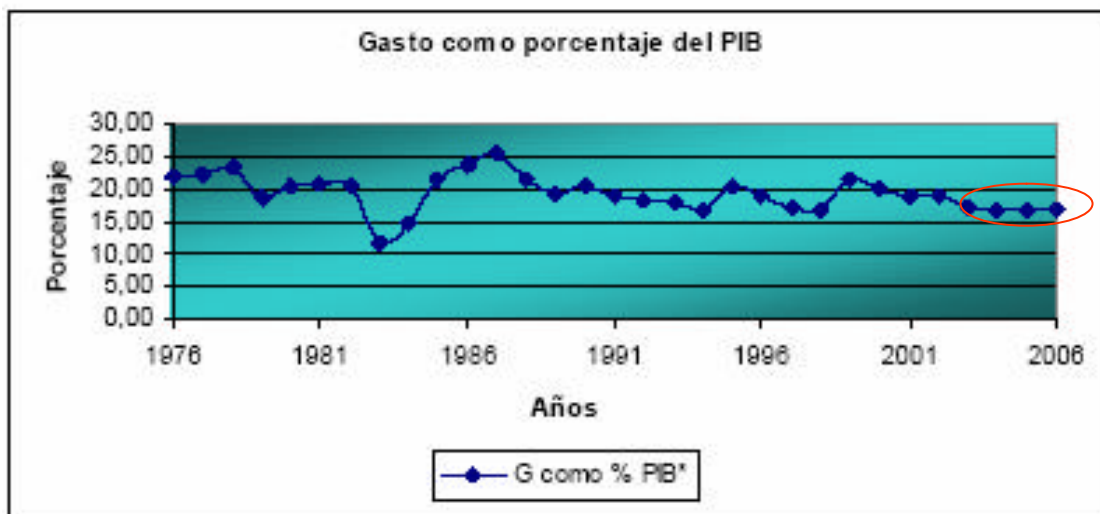
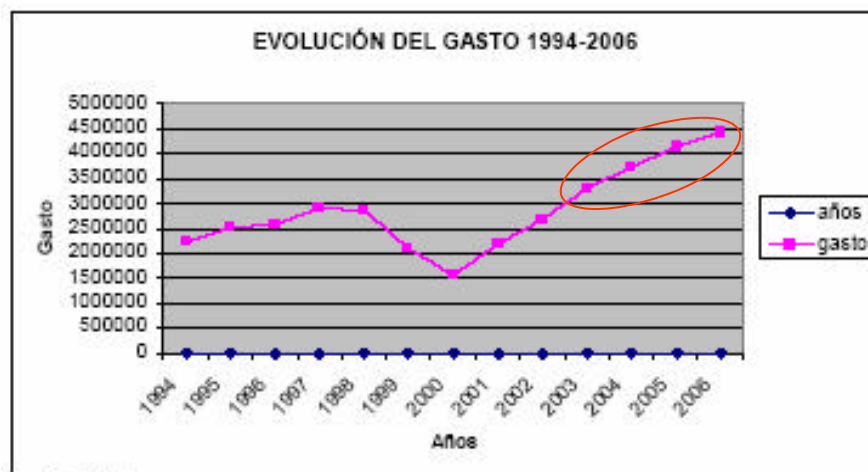


Gráfico 3



Todo esto contribuyó a que en Ecuador se tenga un mayor nivel de consumo a partir del año 2000, que puede ser visto, gráficamente, de la forma anterior. Del mismo modo, al igual que el consumo privado se incrementara, la evolución del gasto público también se mantuvo con una tendencia pronunciada favorable en términos nominales, pero no tanto en términos relativos al crecimiento de la economía:

Gráfico 4



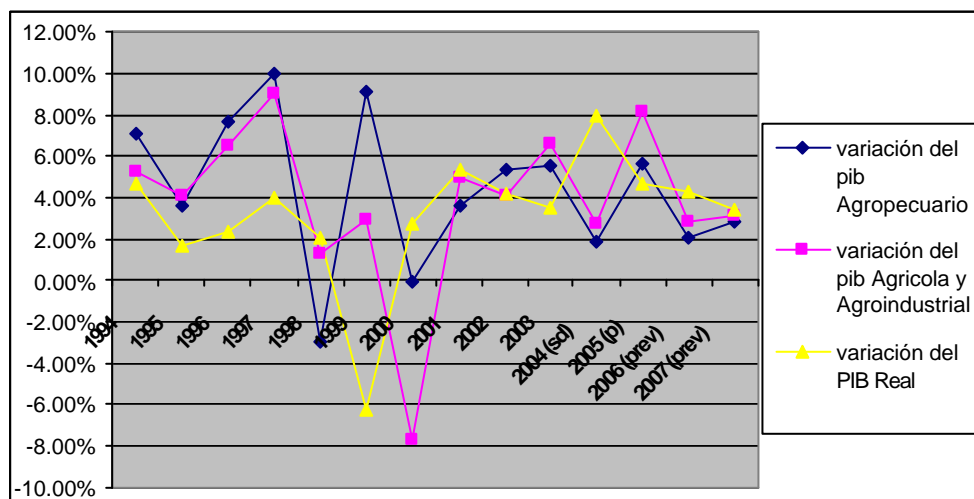
Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

Por otro lado, El sector agropecuario es una de las principales fuentes de generación de riqueza del sector rural, lo que demuestra su participación e importancia en el Producto Interno Bruto, pero aún más importante, su dinámica eminentemente rural y campesina encierra una serie de aspectos socio-culturales que son una fuente de identidad nacional y son inconmensurables en términos económicos.

Sin embargo, para entender su importancia es fundamental entender su dimensión económica. El sector agropecuario nacional, que incluye agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura, ha participado en la última década con aproximadamente el 10,28% del PIB real nacional; sin embargo, tomando en cuenta las actividades agroindustriales su participación promedio de la década asciende a aproximadamente a 17,52% del PIB real<sup>19</sup>.

En la última década el crecimiento registrado del sector agropecuario supera los niveles de crecimiento tanto del PIB agroindustrial, como de la economía en general. El PIB real creció desde el año 1997 en un promedio de 3,3% mientras que el sector agroindustrial que incluye la producción primaria (agropecuaria) creció en aproximadamente 3,5%. El sector exclusivamente agrícola creció en un promedio de 3,92%, demostrando así su importancia relativa; sin embargo, en los últimos dos años, según datos del BCE tanto el PIB agrícola como el PIB agroindustrial han crecido de una manera más moderada y en menor escala que la economía nacional (ver Gráfico a continuación). Esta dinámica se relaciona también a la importante generación de ingresos nacionales provenientes del sector petrolero y que han modificado la dinámica de las cuentas nacionales.

**Gráfico 5: Tasas de crecimiento del sector agropecuario y agroindustrial**



Fuente: Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Hexagon Consultores.

<sup>19</sup> Cálculos en base a la información de las Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador.

El dimensionamiento real del sector agropecuario y agroindustrial, a pesar de lo mencionado, no se encuentra completamente identificado pues existen una serie de actividades relacionadas al sector y que no están consideradas dentro de identificación de las cuentas nacionales sectoriales. La capacidad de generación de divisas en épocas de devaluación monetaria, en donde el crecimiento del sector en el periodo pre-crisis era muy superior al crecimiento general de la economía (ver Gráfico anterior), los encadenamientos productivos, la provisión de servicios adicionales fundamentales para el sector como: asistencia técnica, servicios básicos, conectividad e insumos agropecuarios; y el acceso a crédito; son aspectos de la dinámica económica del sector agropecuario no identificadas; por ello una aproximación real requiere de considerar al sector dentro de un concepto de agricultura ampliada, es decir desde un enfoque sistémico, en donde aumenta su contribución a aproximadamente un 20,74% promedio, es decir casi dos veces<sup>20</sup>. Por eso la necesidad de inversión en las zonas rurales del país.

*Datos de Inversión Pública e Internacional.-*

En términos de inversión en los diversos sectores, como porcentaje del PIB, se tiene lo siguiente:

Tabla 1

Gasto Consolidado por Sector como % del PIB			
Sector	2004	2005	2006
Educación	2,63%	2,58%	2,63%
Bienestar Social	0,27%	0,80%	0,70%
Trabajo	0,02%	0,03%	0,03%
Salud	1,14%	1,24%	1,22%
Agropecuario	0,34%	0,47%	0,29%
Recursos Naturales	0,05%	0,07%	0,05%
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	0,04%	0,04%	0,03%
Desarrollo Urbano y Vivienda	0,23%	0,27%	0,20%
Bienes y Servicios para Inversión	0,41%	0,35%	0,36%
Transferencias y donaciones para inversión	0,50%	0,69%	0,66%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador.

En el cuadro anterior se presenta el presupuesto sectorial como porcentaje del PIB. Se evidencia que, según la última consulta, el presupuesto en Educación debería incrementarse en 0,5% anuales, con relación al PIB, hasta alcanzar el 6% del PIB para el 2012. De no existir algún *shock* externo, la política podría cumplirse con holgura.

<sup>20</sup> MAG, Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016; Quito, Marzo 2006.

Si se analiza el gasto ligado a lo productivo, y se lo compara con lo social, se observa que lo productivo alcanza a un tercio de lo que alcanza lo social, marcando una clara tendencia de las prioridades del país frente a su gasto e inversión (en ambos casos, como porcentaje del PIB):

Tabla 2

PRESUPUESTACIÓN (%PIB)	2006	2005	2004
Ligada a Desarrollo Productivo	1,39%	1,58%	1,34%
Ligada a Desarrollo Social	4,78%	4,65%	4,29%
Productiva/Social	29%	34%	31%

Claramente, en el caso de Ecuador, hay una ausencia de políticas de mediano plazo, al igual que una baja cantidad de gasto público, sobre todo en áreas de apoyo a lo productivo, lo cual impide que el país reduzca más aceleradamente su pobreza, sobre todo en las áreas rurales.

La relación entre la cantidad de recursos presupuestada para los diferentes sectores muestra que el social es superior en 29% al productivo para 2006 y lo fue en 31% en 2004.

A continuación se presentan los principales proyectos que la cooperación internacional, de las instituciones antes mencionadas, y el gobierno nacional han enfocado al desarrollo de las zonas rurales:

Tabla 3: Principales programas y proyectos de desarrollo rural en el Ecuador

Institución	Programa/Proyecto	Objetivo	Monto (millones de USD)	Firma del acuerdo
<b>Banco Mundial</b>	Reform to Support the Bono de Desarrollo Humano	Mejorar las condiciones y distribución de este bono para disminuir efectivamente la pobreza	60	2006
	Agricultural Competitiveness and Sustainable Rural Development (CADERS)	Mejorar las condiciones competitivas en el campo ecuatoriano.	35,8	2007
	Second Indigenous and Afroecuadorian People Development Proyecto	Desarrollo rural a través de la implantación de servicios e infraestructura.	44,97	2004
	Ecuador - Chimborazo Development Investment Project (PIDD)	Desarrollo rural, con enfoque a los objetivos de desarrollo del milenio. Para ello se invierte en infraestructura y servicios	23,3	2007
<b>BID</b>	Producción Ecológica, Comercialización y Asociatividad de Mujeres Rurales	ELHBG atiende a unas 2.000 mujeres pobres con crédito y servicios de desarrollo humano, utilizando la metodología de Grameen Bank.	0,3	2007



	Apoyo a la corporación empresarial indígena del Ecuador	Apoyar a la comunidad indígena de Chimborazo en las actividades y estudios preparatorios para la financiación de la compra y desarrollo de una empresa de cemento	0,15	2007
	Fortalecimiento de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo	Fortalecer capacidad técnico-operativa de la SENPLADES	0,3	2007
	Fortalecimiento del Seguro Social Campesino	Mejorar el estado de salud de la población elegible del seguro social campesino	5,58	2004
	Evaluación del Proceso del Fondo de Desarrollo Humano	Apoyar al MBS en la realización de una evaluación de los procesos operativos del BDH.	0,1	2003
<b>UE</b>	Reactivación de la producción y mejora de calidad del cacao	Mejorar los recursos económicos de los pequeños campesinos ecuatorianos productores de cacao a través del relanzamiento de la producción y la mejora de la calidad del producto	5,76	2000

	Promoción del SPG Andino de la UE en Ecuador	El SPG Andino es un régimen especial unilateral que otorga la Unión Europea a Ecuador y a los demás países de la sub-región andina como apoyo a la lucha contra la droga, el mismo que permite a la mayoría de productos la entrada al mercado europeo con gravamen 0%.	87% de las exportaciones del Ecuador a UE se benefician de este programa	4 periodo se inicio en el 2000
<b>CAN</b>	Programa Andino de desarrollo rural y competitividad agrícola	El Programa tiene como objetivo general el desarrollo integral y equitativo de las zonas rurales de la Comunidad, garantizar la seguridad alimentaria de la Subregión y el desarrollo de sus sectores agropecuario y agroindustrial, en forma sostenible y competitiva, todo ello, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores.	0,61	2004
<b>FIDA</b>	Development of the Central Corridor Project	Desarrollo Rural	24,29	2004
	Indigeneous and Afro-Ecuadorian Peoples' Development Project	Desarrollo Rural	50	1997

<b>Gob. Ecuador</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia	Reducción de la pobreza y eliminación de la indigencia.	Financiación por parte del varias instituciones. Recientemente alrededor de 2 millones fueron financiados por el BID y el estado.	1993
	Fondo de Solidaridad	Combatir la pobreza y eliminar la indigencia	En el Art. 250 de la Creación del Fondo se señala: El FISE es una organización adscrita a la Presidencia de la República que trata de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país mediante su integración a la red de servicios sociales básicos y el fortalecimiento de su capital social, bajo el lema "Ciudadanos trabajando para	1999



MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Edición Nro. 34:

INVERSIÓN RURAL :  
Falta de prioridad y estancamiento  
del desarrollo

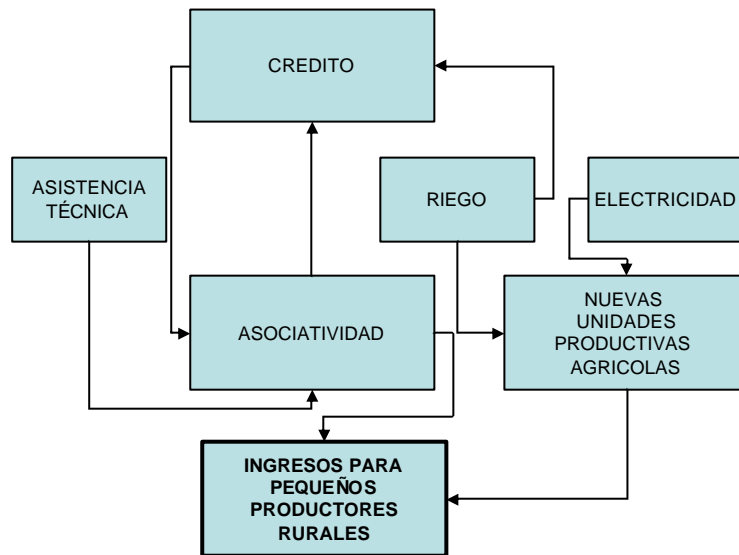
			Ciudadano"	
--	--	--	------------	--



De esta manera, los proyectos que las diversas instituciones, públicas, privadas e internacionales han concentrado sus esfuerzos en desarrollo de la actividad agrícola, infraestructura básica, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. De esta manera, varios de los programas y proyectos buscan facilitar acceso a crédito para el desarrollo de actividades económicas que procuren generar ingresos que permitan mejorar la calidad de vida y bienestar de la sociedad.

Según la evidencia encontrada, la interrelación productiva en las zonas rurales responde al siguiente esquema:

**Gráfico 6: condicionantes del desarrollo rural**



Elaboración: Hexagon Consultores, estudio de Juntas Parroquiales (2005)

De esta manera, la infraestructura productiva es básica y fundamental para incrementar los ingresos de los productores rurales que, en su mayoría, son pequeños productores. Si se adiciona a esta necesidad la búsqueda de reducir los niveles de pobreza y reducir niveles de malnutrición de los habitantes, entonces se obtiene un potencial sendero hacia el desarrollo social, económico y ambiental de las zonas rurales de Ecuador.

### 3. Conclusiones

- Pese a que la eficiencia y la equidad es una condición necesaria, se convierte en una condición no suficiente al momento de establecer que las buenas prácticas de las inversiones son más importantes que lo que “económicamente” debe hacerse, según la teoría clásica. Es decir, el equilibrio al interior de la sociedad ocupa una situación primordial al momento de definir las necesidades y prioridades de inversión si es que se quiere concebir un desarrollo amplio para los programas y proyectos. Una vez que existe el óptimo social del bien – hacer, se deberá establecer la forma eficiente y equitativa de distribuir los recursos.
- La reducción de la pobreza se ha constituido como uno de los principales objetivos de Estado y como una de las metas de los organismos internacionales. En Ecuador, la pobreza y pobreza extrema, medidas por consumo, ingreso o necesidades básicas insatisfechas, han sufrido retrocesos generando pérdidas de bienestar en la población.
- Dada que la teoría económica no reconoce a la justicia como tal sino que se enfoca solamente en lo que es eficiente, se debería incorporar la justicia definida por Rawls como una necesidad imperante de constituir una mayor equidad en la sociedad desde el pragmatismo hacia un filantropismo social.
- Las visiones de inversión de los organismos internacionales no necesariamente incluyen aspectos de equidad, eficiencia y justicia en sus planes de inversión, así como en sus procesos de implementación, ya que la mayoría se enfoca en la parte social o en la económica o en la ambiental (o en dos de ellas) sin abarcar estos tres aspectos como un todo. La consecuencia es una posible falta de sostenibilidad en la consecución de los resultados para la reducción de la pobreza.
- Sin importar distinción de países de América Latina, pero en especial Ecuador, el grueso de la pobreza se concentra en las zonas rurales, donde los niveles educativos, de salud, salubridad, atención social e inversión agropecuaria, entre otros, son más bajos. Por esta razón, las inversiones canalizadas a las zonas rurales no solo deben cumplir con objetivos y metas claras que permitan alcanzar un desarrollo económico sino que se conviertan en pilares de desarrollo sostenible económico, ambiental y social.
- La reducción de la pobreza es un paraguas (o estrategia marco) que recoge las inversiones sectoriales sociales, productivas, ambientales y económicas. En este sentido, no es necesario que cada proyecto trate de abarcar todos los campos necesarios sino que se constituya un espacio de armonización y alineamiento de políticas donde se consigan inversiones socialmente responsables donde cada institución se enfoque en su especialidad.
- Las políticas de inversión que deben enfocarse en las zonas rurales, dada la evidencia de pobreza y necesidades de su población, buscarán incorporar incrementos presupuestarios en los sectores que son de prioridad para lo rural. Como se apreció en la distribución del presupuesto anual, el sector social y el



productivo agrícola reciben recursos que están por debajo de los promedios latinoamericanos que imposibilitan el desarrollo de la sociedad rural.

- las políticas que se enfocarán en inversiones para la zona rural deben convertirse en políticas de Estado y no de Gobierno para reducir cualquier posibilidad de inacción o de incumplimiento de las necesidades que ya hayan sido contraídas con anterioridad para el desarrollo rural y reducción de la pobreza.
- Según las prioridades establecidas en el punto anterior, el enfoque de las políticas para inversión deberán estar encaminadas hacia reducción de la pobreza; mejoramiento de la calidad de vida a través de acceso a educación, salud, infraestructura básica; e, incrementos productivos.
- Encaminar esfuerzos conjuntos no deben estar basados únicamente en la consecución de objetivos. Es decir, la armonización y alineamiento de la cooperación internacional podrá ser canalizada a través de un programa de enfoque sectorial amplio (SWAp por sus siglas en inglés) que aupe esfuerzos conjuntos de los organismos internacionales y nacionales para enfocar los recursos económicos de una mejor manera. Un SWAp se convierte en una estrategia necesaria y prioritaria para el desarrollo de las zonas rurales de Ecuador.

