PN-ACY-527
162

MARCO ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA URBANA EN EL ECUADOR

Presentado a
USAID/Ecuador

Bajo el proyecto
No. PDC-1008-I-00-9065-01

Febrero de 1990

por
Antonieta Romero-Follette
Andres Jarrin
Phillip Rourk
Miguel Cordova
Richard Blankfeld

de
Nathan Associates Inc.
Economic and Management Consultants
Washington, DC

[redacted]

POR FAVOR DEVOLVER A LA:
BIBLIOTECA DE RHUDO
USAID/G-CAP

INDICE

Capítulo		Página
RESUMEN EJECUTIVO		v
	Los Retos del Desarrollo del Ecuador en los Noventa	v
	Elementos de un Programa Urbano de USAID/Ecuador	vii
	Requisitos para la Recopilación de Datos y Análisis Adicionales	viii
I.	DESARROLLO DE LA ECONOMÍA URBANA EN EL ECUADOR	1
	Antecedentes, de 1973 a 1983	1
	Desarrollo Económico de 1983 a 1988	3
	Perspectivas para los Años Noventa	4
	El Rol de las Ciudades en el Desarrollo Económico	5
	Urbanización y Desarrollo Rural	7
	Resumen de los Desafíos que Plantea el Desarrollo del Ecuador en los Años Noventa	9
	1. Generación de Empleo	10
	2. Desarrollo de los Recursos Humanos	11
	3. Mejoramiento del Manejo Fiscal	11
	4. Mantenimiento de la Estabilidad de los Precios y de la Tasa de Cambio	12
	5. Promoción del Crecimiento y Diversificación de las Exportaciones	13
	6. Financiamiento de las Inversiones de Capital	13
	7. Mejoramiento del Nivel de Vida	14
II.	CARACTERIZACIÓN DE LA URBANIZACIÓN Y LA POBREZA EN EL ECUADOR	15
	Tendencias del Crecimiento y Distribución de la Población	15
	Aspectos y Diferencias Regionales en los Patrones de Urbanización	17
	Incidencia de la Pobreza Urbana e Indicadores de las Necesidades Básicas	20
	Indicadores de la Pobreza	22
	Cobertura de las Necesidades Básicas	29

INDICE
(Continúa)

Capítulo		Página
III.	POLÍTICAS Y PROGRAMAS URBANOS DEL GOBIERNO DEL ECUADOR Y ROL DE LOS OTROS DONANTES	35
	Marco Institucional	35
	Políticas y Prioridades Urbanas del Gobierno Ecuatoriano	35
	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992	35
	Políticas Macroeconómicas y Sectoriales del Gobierno Ecuatoriano Que Inciden en el Proceso de Urbanización	36
	Políticas de Incentivo a la Producción	37
	Incentivos al Ahorro y la Inversión	39
	Políticas Fiscales y de Inversión Pública	39
	Políticas de Descentralización	40
IV.	MARCO ESTRATÉGICO PARA USAID/ECUADOR	43
	Criterios para la Evaluación de la Estrategia	43
	Correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Económico	44
	Relación con los Programas de Otros Donantes	45
	Relación con las Ventajas y Competencia Comparativas de A.I.D.	46
	Factibilidad Financiera	46
	Factibilidad Política e Institucional	47
	Temas para un Programa Urbano de USAID/Ecuador	48
	1. Apoyo al Desarrollo de Políticas Económicas Sólidas	49
	2. Generación de Empleo Urbano	49
	3. Promoción de una Gestión Urbana Eficiente	51
	4. Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano	51
	5. Estrechamiento de los Vínculos entre el Campo y la Ciudad	53
	6. Mejora del Nivel de Vida y Preservación del Medio Ambiente	53
V.	REQUISITOS PARA LA RECOPILACIÓN DE DATOS Y ANÁLISIS ADICIONALES	55
	Resumen de los Estudios Propuestos	55

INDICE
(Continúa)

Capítulo		Página
	1. El Rol del Sector Privado en los Servicios Urbanos	55
	2. Roles Alternativos para los Gobiernos Locales	56
	3. Investigaciones sobre la Pobreza Urbana y la Naturaleza de los Vínculos Económicos entre el Campo y la Ciudad	57
ANEXO		

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro		Página
2.1	Ecuador: tendencias de la población según zona urbana y rural, 1950, 1962, 1974, y 1982	16
2.2	Ecuador: población por zona urbanas y rurales, ajustada 1982, proyectada 1990 y 1995	18
2.3	Ecuador: población urbana por región, real para 1950, 1962, 1974, y 1982 y proyectada para 1990 y 1995	19
2.4	Desarrollo urbano en 17 ciudades del Ecuador	21
2.5	Distribución del ingreso urbano por cinco categorías poblacionales	24
2.6	Factor de Satisfacción de las Necesidades Básicas, por ciudad y región	26
2.7	Cobertura de las necesidades básicas, por categoría de ciudad	30
2.8	Cobertura de los servicios de agua potable y desagüe en las áreas urbanas, por región (población expresada en miles de personas)	32
2.9	Factor de Satisfacción de las Necesidades Básicas, clasificación por provincias	34

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe responde al propósito de ofrecer a USAID/Ecuador un marco estratégico inicial que pueda ayudar a orientar a esta institución en el desarrollo de una estrategia urbana. En el informe se pasa revista al comportamiento macroeconómico del Ecuador, tanto en lo que respecta al pasado, cuanto a sus perspectivas para el futuro; así como a los principales retos que plantea el desarrollo en los años noventa; las tendencias prevalecientes en materia de urbanización, incluyendo la incidencia del nivel de pobreza de la población urbana; las políticas y programas del gobierno ecuatoriano; y, finalmente, el papel de los otros organismos donantes. Se propone que la Misión aborde seis temas principales en relación con una estrategia de desarrollo urbano, temas consecuentes con un conjunto de criterios de evaluación de estrategias alternativas.

Los Retos del Desarrollo del Ecuador en los Noventa

En el informe se identifica siete áreas principales en las que, tanto el actual gobierno del Ecuador como los que lo sucedan, serán puestos a prueba durante los años noventa en sus esfuerzos por restablecer el crecimiento y desarrollar una economía que ha sido objeto de frustraciones a lo largo de la mayor parte de los últimos diez años. Para enfrentar constructivamente estos desafíos será necesario adoptar un conjunto básico de respuestas políticas, que en lo esencial son constantes—excepto quizás en cuanto a grado y énfasis—en toda la gama de ideologías políticas que tienen probabilidades de influir en el pensamiento de los gobiernos ecuatorianos de los próximos años. El reconocimiento de estos desafíos y de las respuestas políticas necesarias para enfrentarlos con éxito proporcionará un marco para el estudio de la actual economía urbana y lo que hay que hacer para iniciar el proceso de desarrollo de una estrategia urbana que sea efectiva. Los principales retos que plantea el desarrollo son los siguientes:

Generación de empleo. La migración continua del campo a la ciudad y el crecimiento y reordenamiento de las pequeñas ciudades producirá un aumento de la población urbana del orden del 3.9 por ciento anual durante

este periodo. Lo más sorprendente es que las proyecciones de incremento anual de la población urbana económicamente activa ascienden al 4.4 por ciento, en razón del cambio operado en la estructura por edades de la población, la migración selectiva y los crecientes índices de participación de esta población en la masa laboral. En el transcurso de la década que acaba de iniciarse, el sector urbano deberá proveer tres de cada cuatro nuevos puestos de trabajo que se requieren para dar ocupación a los jóvenes que se incorporarán a esta fuerza laboral.

Incremento de los recursos humanos. Una estrategia efectiva de desarrollo no deberá limitarse a fomentar el crecimiento capaz de proveer empleos productivos, sino que también deberá preparar a los nuevos trabajadores para que puedan desempeñarse en forma productiva.

Mejoramiento del manejo fiscal. Durante los años ochenta se han hecho patentes las consecuencias desestabilizadoras del errático comportamiento económico del sector público ecuatoriano. Uno de los desafíos claves que tendrán que enfrentar tanto el actual como los futuros gobiernos a lo largo de la década del noventa será la consolidación ulterior de los esfuerzos encaminados a reducir el crecimiento del gasto público y, al mismo tiempo, ampliar y diversificar la base de ingresos, con el fin de proveer al gobierno de un volumen de ingresos más estable y previsible.

Mantenimiento de la estabilidad de los precios y de la tasa de cambio. La necesidad de restablecer y mantener la estabilidad de los precios y de la tasa de cambio en la economía ecuatoriana está íntimamente vinculada con los problemas de manejo económico y fiscal examinados en el punto precedente.

Promoción del crecimiento y diversificación de las exportaciones. Aunque el Ecuador no debe descuidar el desarrollo ulterior de sus exportaciones tradicionales, debe también poner énfasis en la diversificación de la base productiva de la economía, desarrollando nuevos productos de exportación.

Financiamiento de las inversiones de capital. La reactivación y articulación del sector privado de la economía del Ecuador durante los años noventa requerirá de importantes incrementos de las inversiones, tanto privadas como públicas. La política del gobierno debe orientarse al restablecimiento de las condiciones y el clima apropiados para el desarrollo de la actividad económica en la medida que sea necesaria para asegurar este resultado.

Mejoramiento del nivel de vida. Obviamente, todos los futuros gobiernos del Ecuador deberán preocuparse de la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos, sobre todo de los más pobres de la ciudad y el campo y de quienes aún no tienen acceso a los servicios básicos de educación y salud. Deberán preocuparse, asimismo, de la preservación de los recursos ambientales del país.

Una de las pruebas que tendrá que satisfacer todo elemento o componente que se proponga para una estrategia urbana, es que el mismo contribuya al logro de algunos objetivos claramente definidos en una o más de las áreas indicadas más arriba, sin retardar el desarrollo de cualquiera de los otros frentes principales. Por ejemplo, las propuestas de generación de empleo no deben anular los esfuerzos del gobierno por mejorar el manejo fiscal o mantener la estabilidad de los precios y la tasa de cambio. El principal desafío que plantea el diseño de una estrategia urbana que responda a la necesidad de ayudar al desarrollo del Ecuador, consiste en lograr un equilibrio adecuado entre los objetivos de cada una de las áreas anteriormente mencionadas.

Elementos de un Programa Urbano de USAID/Ecuador

Se ha identificado seis amplios "temas," o elementos de una estrategia de desarrollo urbano para el Ecuador. Cada uno de éstos contribuye de modo sustancial a la disminución de la pobreza, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Estos seis temas, que a continuación se indican, son plenamente consecuentes con la política de A.I.D., tal como fuera enunciada en el informe que la Agencia presentó al Congreso de los Estados Unidos el 14 de febrero de 1989, titulado "La urbanización en los países en desarrollo."

Tema 1: Apoyo al desarrollo de políticas económicas sólidas. Ciertamente, en el contexto de la aplicación de una estrategia general de desarrollo urbano en el Ecuador, la ayuda en las áreas de política macroeconómica, política laboral y de empleo, política del sector financiero, política comercial, política de desarrollo de los recursos humanos, y política de administración y organización del sector público, es pertinente, necesaria, y probablemente bien recibida. La A.I.D. está en una buena posición para proporcionar asistencia técnica en el análisis y difusión de estas políticas.

Tema 2: Generación de empleo urbano. La A.I.D. posee una amplia experiencia en el diseño y aplicación de proyectos de desarrollo de micro-empresas y pequeñas empresas, proyectos de capacitación en orientación vocacional, proyectos de desarrollo organizativo en el sector privado, y proyectos de promoción de las inversiones y las exportaciones. Proyectos como éstos apuntan a facilitar—en el mediano plazo—cambios estructurales que tienden a favorecer la creación de empleos, fundamentalmente a través de la promoción de un crecimiento económico sostenido.

Tema 3: Promoción de una gestión urbana eficiente. Es casi seguro que la presente década se caracterizará por una extremada escasez de recursos para la gestión pública en todos sus niveles. Las municipalidades y otras formas de gobierno local desempeñan en el Ecuador un papel crucial en la

movilización de recursos, sobre todo gracias a la sustancial mejora registrada en la recuperación de sus costos de prestación de los servicios urbanos y también por la forma eficiente en que utilizan los recursos a nivel local.

Tema 4: Movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo urbano. En esta área, la ayuda para el desarrollo se da en dos categorías principales: las finanzas públicas, incluido el nivel local, y el desarrollo del mercado financiero, con énfasis en los mercados de capital. Ambas son áreas en que A.I.D. posee experiencia y recursos significativos que ofrecer a través de diálogos sobre políticas, asistencia técnica, y financiamiento de proyectos.

Tema 5: Estrechamiento de los vínculos entre el campo y la ciudad. Tanto A.I.D. como otras instituciones donantes tienen una gran experiencia en la prestación de asistencia técnica en proyectos orientados a robustecer los vínculos ciudad-campo, aunque no todas las actividades emprendidas a este respecto han tenido este efecto. Entre los más evidentes ejemplos de esta asistencia figuran proyectos en las áreas de transporte, almacenamiento, e infraestructura de comunicaciones en áreas rurales. Otros ejemplos—menos notorios—de mejoramiento de los vínculos urbano-rurales incluyen programas de educación rural, desarrollo de instituciones del sector privado, ampliación de mercados, programas de nutrición urbana, y desarrollo de pequeñas empresas.

Tema 6: Mejora del nivel de vida y preservación del medio ambiente. Cuando pensamos en iniciativas comprendidas en este tema, lo primero que nos viene a la mente son los proyectos de construcción de viviendas y de redes de agua y alcantarillado, pero también el mejoramiento de los sistemas de transporte urbano, los programas de extensión sobre el uso adecuado de productos químicos para la agricultura, y la introducción de controles racionales y alternativas razonables para el desarrollo agrícola en la región amazónica del país.

Requisitos para la Recopilación de Datos y Análisis Adicionales

La aplicación de una estrategia de desarrollo urbano implicará la realización de numerosas y constantes investigaciones y análisis en una gama de temas demasiado amplia para que pueda ser especificada ahora. Los estudios adicionales que aquí se proponen no están orientados a la aplicación de la estrategia, sino a proporcionar la información adicional que Robert R. Nathan Associates (RRNA) considera que ayudaría a USAID/Ecuador a perfeccionar y completar la estrategia de desarrollo urbano en cuya preparación está comprometida. Concientemente, RRNA ha tratado de mantener en un mínimo el número de estudios: propone tres, que a continuación describiremos someramente.

El rol del sector privado en los servicios urbanos. Se propone llevar a cabo una investigación sobre el actual y el futuro rol potencial del sector privado en el financiamiento y/o el suministro de servicios urbanos. La distribución de energía eléctrica, el transporte urbano, las facilidades del mercado, la recolección de basura, y otros servicios han sido organizados y administrados con éxito por compañías privadas en algunos países, y ahora son candidatos a la privatización en el Ecuador.

Roles alternativos para los gobiernos locales. Se debería llevar a cabo un estudio que describiera, con cierto grado de detalle, la actual división de poderes y funciones entre los niveles municipal, provincial, y nacional de gobierno. Este estudio proporcionaría una base para evaluar la conveniencia de avanzar hacia una redistribución de poderes y responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno en el Ecuador, en lo que tiene que ver con el financiamiento y el suministro de servicios urbanos.

Investigaciones sobre la pobreza urbana y la naturaleza de los vínculos económicos entre el campo y la ciudad. La información estadística confiable sobre los niveles de ingreso y la distribución del ingreso en las áreas urbanas es muy insuficiente, como lo es la información sobre la correlación del ingreso con una diversidad de indicadores del nivel de vida que tienen que ver con la vivienda y el acceso a los servicios urbanos. En consecuencia, para la planificación y puesta en marcha de programas en las áreas urbanas del Ecuador, uno de los prerequisitos será contar con una información más amplia sobre los referidos puntos.

I. DESARROLLO DE LA ECONOMÍA URBANA EN EL ECUADOR

Antecedentes, de 1973 a 1983

Con la llegada de la era de las exportaciones de petróleo, en 1973, la economía ecuatoriana experimentó un cambio radical en sus estructuras social y productiva. Entre ese año y 1983 el PBI real creció en más del sesenta por ciento, en tanto que las exportaciones aumentaron en más del 400 por ciento, de US$ 238 millones a más de US$ 1,200 millones.

La mayor disponibilidad de moneda extranjera permitió mantener sobrevaluado al sucre por más de una década. Las ganancias provenientes del flujo de divisas hicieron posible un desarrollo sostenido, aunque con un alto nivel de importaciones de materias primas y bienes de capital destinados a proveer a un sector industrial sobreprotegido, ineficiente, y orientado principalmente a los mercados internos. Así, entre 1970 y 1982 la relación entre los precios de los productos importados y los nacionales bajó de 104 a 74 (base 1975 = 100), en tanto que la relación entre los precios de exportación y los del mercado nacional cayó de 102 a 41.[1]

Contribuyó también a una pérdida de dinamismo, particularmente notoria en el sector agrícola, una política de tasas de cambio fijas. Los bajos precios reales orientados a favorecer a los consumidores a costa de los productores rurales, y que ofrecían pocos incentivos para la creación de productos exportables, desalentaron la producción nacional. Como consecuencia de ello, entre 1973 y 1980 el sector industrial, que está concentrado en las grandes ciudades, incrementó su participación en el PBI en 4 puntos porcentuales, del 14 al 18 por ciento. La correspondiente declinación del sector agrícola que se produjo se aprecia claramente en términos del intercambio entre los sectores agrícola e industrial, que descendió de un índice de 100 en 1975, a 87 en 1982.

---

1. Memorandum del Banco Mundial, julio de 1988.

Desde un punto de vista monetario y financiero, la alta disponibilidad de recursos ayudó también a concretar este apoyo al sector industrial, en particular a través de la aplicación de tasas de interés subsidiadas.

El principal beneficiario de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo fue el sector público. Se calcula que, entre 1973 y 1982, estos fondos significaron anualmente, en promedio, el 10.8 por ciento del PBI, y los recursos que fueron parcialmente transferidos al sector privado mediante subsidios al consumo interno derivados del petróleo totalizaron el 4.1 por ciento del PBI.[2] Se calcula, además, que se subsidiaba cada año el 1 ó 2 por ciento del PBI, por los subsidios al precio de la leche, la harina, los servicios públicos, y el crédito. Prácticamente, el valor íntegro de estos subsidios y la mayor parte del gasto público proveniente de los ingresos por exportaciones de petróleo favorecieron a la población citadina, sobre todo a las ciudades más grandes y de mayor influencia política, Quito y Guayaquil.

Al mismo tiempo, el empleo creció en forma desproporcionada, a una tasa del 14 por ciento anual entre 1973 y 1975, más de 5 por ciento anual de 1976 a 1981, y aproximadamente 2.5 por ciento anual desde entonces. Actualmente hay más de 400,000 empleados públicos, que representan el 50 por ciento del total de trabajadores formales de la economía ecuatoriana.

El "boom" petrolero también hizo posible mantener en niveles bajos los impuestos no petroleros, como el impuesto a la renta y los derechos de aduana. En la actualidad, el impuesto a la renta y las tasas aduaneras contribuyen cada año con cerca del 2.5 por ciento del PBI, mientras que, en otros países con un nivel similar de desarrollo, estos tributos aportan más del 10 por ciento. Finalmente, sobre la base de que las exportaciones de petróleo continuarían generando ingentes recursos económicos, se incrementó notablemente la deuda externa, de US$ 260 millones en 1972 a US$ 6,700 millones en 1983 y alrededor de US$ 11,000 millones a fines de 1988.

Esta combinación de factores, junto con los subsidios a determinadas actividades con una fuerte concentración urbana, así como a causas naturales y estructurales, proporcionaron un gran estímulo para la urbanización acelerada en el Ecuador.

La concentración del desarrollo económico en unas pocas áreas del país fue también estimulada por el crecimiento concentrado de los gastos del sector público. En 1986, por ejemplo, de los establecimientos con más de 10 empleados, el 79.4 por ciento del valor agregado de la industria, el 74.1 por ciento del empleo, y el 77.2 por ciento de la inversión estaban concentrados en las provincias de Pichincha y Guayas, donde se encuentran las ciudades principales: Quito y Guayaquil.

---

2. Idem.

Desarrollo Económico de 1983 a 1988

La situación y las perspectivas de la economía ecuatoriana cambiaron radicalmente después de 1983. El precio del petróleo cayó de US$ 25 por barril a aproximadamente US$ 15 por barril, con muy poca esperanza de recuperación de los niveles históricos en los próximos años. Esta situación condujo a serios desequilibrios internos, un impresionante déficit público y una alta tasa inflacionaria, así como a dificultades para el pago de la deuda externa.

En 1987, los gastos públicos llegaron al 31.2 por ciento del PBI, del cual menos de una cuarta parte correspondió a gastos de capital, en tanto que los ingresos alcanzaron sólo el 21.7 por ciento, lo que generó un déficit del 9.6 por ciento en el PBI. En 1988, los ingresos públicos permanecieron relativamente constantes en un nivel del 21.2 por ciento del PBI, mientras que el gasto público sufrió una brusca caída al 26.3, reduciendo el déficit a alrededor del 5.1 por ciento del PBI. Para que el déficit del sector público se reduzca adicionalmente, tendrán que disminuir los subsidios a la gasolina y los servicios públicos (de los que se benefician sobre todo las áreas urbanas) e incrementarse los ingresos fiscales no provenientes del sector petrolero, sobre todo mediante los impuestos a la renta y a las ventas. La amplia reforma de la tributación iniciada en 1989 es un paso importante para reducir la evasión tributaria e incrementar la recaudación de recursos internos, a la vez que constituye una notable simplificación del actual Código Tributario.

El servicio de la deuda externa representa una pesada carga para el Ecuador. Se precisa de mayores esfuerzos en dos direcciones: primero, en encontrar mecanismos para reducir el monto de la deuda; y segundo, en racionalizar el uso de las divisas por medio de políticas cambiarias que mantengan el incentivo a las exportaciones permitiendo a la vez una selección eficiente de las importaciones.

La eliminación gradual de las tasas de interés subsidiadas ayudó a incrementar el ahorro financiero, del 5.5 por ciento del PBI en 1980 al 13.9 en 1987. Este ha sido un factor básico para el mantenimiento del equilibrio de los principales conjuntos macroeconómicos.

La crisis económica ecuatoriana de los últimos años ha provocado un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo. En las ciudades principales el desempleo abierto se ha incrementado del 5 al 9 por ciento, mientras que el subempleo alcanzó niveles cercanos al 40 por ciento. La disminución de los ingresos reales constituye uno de los problemas fundamentales que tendrán que ser resueltos en el futuro. En el sector formal, se puede estimular directamente la generación de empleo a través de mecanismos de mercado o bien combinando un crecimiento más sotenido con una economía estable. En el sector informal, estos mecanismos no funcionan con igual dinamismo por el lado de la demanda, lo que obliga a llevar a cabo

programas directos orientados a proporcionar créditos, asistencia técnica, y capacitación.

Perspectivas para los Años Noventa

Si bien la próxima década no estará exenta de riesgos significativos para la economía ecuatoriana, el escenario más probable de los primeros años de la época será el de una recuperación gradual, con un clima en el que los problemas derivados de la escasez de recursos serán cada vez menores.

En el frente externo, las exportaciones de petróleo, plátanos, camarones, café, y cocoa continuarán dominando ese mercado; por ahora no hay indicios de que se puedan producir variaciones sustanciales ni en lo que se refiere a los precios de exportación ni en cuanto a la disponibilidad de estos recursos. Es probable que el gobierno realice las inversiones que se requieran y mantenga las políticas necesarias para evitar una disminución de la producción petrolera. Podría incluso incrementar ligeramente dicha producción, de modo de permitir el reajuste gradual del consumo interno y el aumento de los volúmenes de exportación a una modesta tasa de alrededor del 2.5 por ciento anual.[3] Sin embargo, no es probable que se puedan elevar adicionalmente la producción y la exportación de petróleo sin un incremento significativo de la inversión extranjera, tanto pública como privada, en la exploración y extracción, y por ahora no hay razones para suponer que habrá de producirse este incremento.

La producción de camarones y las exportaciones, que fueron las áreas "boom" en la década de los ochenta, parecen estar reduciéndose, como consecuencia de una combinación de problemas tecnológicos para el mantenimiento de los recientes niveles de producción, una moderada baja de los precios internacionales, y una política cambiaria que ha sido desfavorable para los exportadores durante el último año. Los problemas tecnológicos parecen ser lo suficientemente serios como para impedir que se vuelva a alcanzar las tasas de crecimiento extremadamente altas de la producción camaronera a que se llegó en los últimos años, independientemente de las políticas oficiales sobre incentivos.

Algún día las exportaciones de oro y otros minerales contribuirán en forma preponderante al ingreso de divisas, pero las inversiones que se requieren para desarrollar estas exportaciones son grandes, y es improbable que se realicen en tanto no se mejoren el clima para la inversión y la posición financiera externa de la economía ecuatoriana. Se necesitará tiempo para que puedan efectuarse tanto estas mejoras como las inversiones

---

3. Memorandum Económico de la República del Ecuador, 1987.

requeridas, y aparentemente, nada de esto podrá fructificar hasta los últimos años de la nueva década.

El crecimiento de otras exportaciones no tradicionales, entre ellas las de productos manufacturados, dependerá en alto grado de las políticas internas que se establezcan, en especial las referidas a tasas de cambio, crédito, y precios. Parte de la experiencia de los años ochenta ha servido para demostrar que los sectores de exportación no tradicional pueden ser extremadamente sensibles a las políticas que ofrecen incentivos estables a los exportadores, y se espera que las lecciones de esta experiencia no caigan en saco roto. No obstante, los volúmenes iniciales relativamente bajos que registran tales exportaciones no tradicionales nos indican que aún si las políticas internas logran mantener altas tasas de crecimiento para la venta de estos productos, deberán pasar todavía algunos años hasta que los ingresos provenientes de dichas exportaciones lleguen a constituir una proporción significativa del total de los ingresos por exportaciones del país. Las proyecciones realizadas por el gobierno del Ecuador indican una tasa de crecimiento del 12 por ciento para las exportaciones no tradicionales hasta fines de 1994, pero aún a esta tasa llegarían sólo a aproximadamente el 7.5 por ciento del total de los ingresos por exportaciones para ese año.[4]

En el frente interno, los desafíos más importantes que tendrá que enfrentar el gobierno será la creación de suficientes puestos de trabajo, a fin de impedir que se produzca un deterioro adicional del nivel de vida, y evitar a la vez que la inflación interna resurja o se acelere. Desde luego, la única forma realista de satisfacer la necesidad de creación de empleos para la economía es alentando el trabajo y la inversión del sector privado en empresas de todo tamaño. Lo que no está claro, sin embargo, es si el gobierno será capaz de mantener una política suficientemente creíble y coherente para lograr el compromiso y el esfuerzo que se requieren del sector privado. Un escenario verosímil es aquél en el que se evita un deterioro mayor de la situación del empleo a la vez que se contiene la inflación a niveles altos pero relativamente estables. Probablemente, los índices de desempleo y subempleo continuarán siendo elevados y los salarios reales para los trabajadores del sector formal seguirán estancados. Es difícil predecir cuáles podrían ser las derivaciones de tal escenario a mediano plazo, pero de hecho encierran algunos peligros y riesgos.

El Rol de las Ciudades en el Desarrollo Económico

En las sociedades modernas, la población urbana tiene a su disposición una amplia gama de tecnologías que reducen de manera significativa los costos de las actividades económicas y hacen posible alcanzar altos índices

---

4. Idem.

de productividad. Basta considerar la infraestructura que se requiere para apoyar la manufactura, el transporte, el comercio mayorista, y otras actividades, como el comercio minorista, la banca, la educación y la salud—y considerar el costo de tal infraestructura—para comprender hasta qué punto se reducen sus costos unitarios por usuario en razón de la concentración de la población en conglomerados urbanos. El grado en que la disponibilidad de infraestructura urbana aumenta la productividad se puede apreciar claramente con sólo echar una rápida mirada a las diferencias en el ingreso entre las áreas rurales y urbanas en todo el mundo, diferencias que son particularmente marcadas en los países en desarrollo. Es cierto que—tanto en el Ecuador como en cualquier otro país—tiende a haber una estrecha correlación entre los ingresos per cápita—productividad—y el tamaño de la ciudad. La explicación usual de este fenómeno es que, excluyendo quizás a las ciudades muy grandes de todo el mundo, que podrían estar acercándose al punto en que el rendimiento es proporción inversa de la aglomeración urbana, las grandes ciudades tienen por lo general una mayor capacidad de concentrar capitales más grandes y diversificados por habitante que las ciudades más pequeñas.

Y, lo que es igualmente importante, cuando se concentra en una gran ciudad un gran número de personas, se facilita el desarrollo y transferencia de tecnología y se mejora la relación costo-beneficio. Las ciudades generan oportunidades económicas de largo aliento para la educación, la capacitación en el trabajo, y el desarrollo de habilidades que no se dan en otras partes; asimismo, la continua interacción entre las actividades de investigación y desarrollo y la aplicación de tecnologías a una amplia gama de usos en los sectores industrial y de servicios, ofrecen un estímulo continuo, tanto para la investigación cuanto para el desarrollo y la aplicación de tecnologías que no podrían repetirse en ningún otro escenario.

Si bien por lo general es estrecha la correlación entre los ingresos y el tamaño de la ciudad, también existe, obviamente, un gran número de factores adicionales que influyen en el desarrollo de una particular ciudad en un momento determinado. Las ciudades grandes pueden decaer, y de hecho decaen, en tanto que las pequeñas crecen rápidamente como resultado de los cambios que se registran en las ventajas comparativas. En el Ecuador, el crecimiento histórico de Quito puede atribuirse a que se encuentra allí el gobierno nacional, que en los últimos tiempos ha visto aumentar enormemente su importancia financiera, como consecuencia del "boom" petrolero. En cuanto a Guayaquil, en su condición de primer puerto y principal ciudad de una rica región agrícola, su impresionante crecimiento se sustenta en su comercio interno e internacional y en una vasta gama de otros servicios, como los financieros. En su condición de principales centros urbanos del país, Quito y Guayaquil han sido también capaces de captar una cuota desproporcionadamente alta de las grandes empresas industriales que se crearon a lo largo de la última generación, gracias a los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y los préstamos externos. Hasta hace muy poco, las ciudades ecuatorianas secundarias han venido creciendo a un ritmo

más lento que Quito o Guayaquil, y han seguido dependiendo en forma más directa de una economía de base agraria.

Hay razones para creer que la importancia económica y el crecimiento relativos de las ciudades ecuatorianas secundarias podría estar ya incrementándose y que, en comparación con las áreas metropolitanas, este cambio podría no sólo continuar sino incluso acentuarse en el mediano plazo. En términos globales, a partir de mediados de la década del sesenta las ciudades secundarias del Ecuador comenzaron a crecer más rápidamente, en términos porcentuales, que Quito o Guayaquil. Esta tendencia es aún evidente, y se prevé que habrá de continuar por lo menos hasta mediados de los noventa.

Una razón para creer en la probabilidad de esta transformación, tiene que ver con el proceso de cambios estructurales a que la economía ecuatoriana está siendo obligada por las cambiantes condiciones del mercado mundial y el fracaso de una anterior estrategia de desarrollo basada en una rápida industrialización para satisfacer a un mercado interno protegido. El colapso de los precios del petróleo, que no muestra signos de reversión en un futuro cercano, habrá de limitar el crecimiento ulterior y la capacidad financiera del gobierno central. Probablemente, esto tendrá un efecto moderador sobre el futuro crecimiento de Quito. Es probable que el desplazamiento de una producción manufacturera en gran escala con uso intensivo de importaciones, por una producción manufacturera basada en recursos internos, limite aún más el crecimiento de la ciudad capital. Por su parte, una economía más orientada hacia la exportación hará que la producción y los servicios conexos a ésta se desplacen a lugares más cercanos a sus fuentes de recursos agrícolas y minerales, y una economía tal podrá apoyar el crecimiento de las más importantes ciudades secundarias del país. En una economía orientada hacia la exportación, Guayaquil mantendrá una posición preponderante, basada en su comercio, servicios, y facilidades de transporte, pero el desarrollo de puertos "competidores," como Manta, podría eventualmente retrasar algo el crecimiento de este ahora dominante centro urbano.

Urbanización y Desarrollo Rural

En el desarrollo de una estrategia urbana, USAID debería, de acuerdo con su mandato, enfocar sus actividades hacia la disminución de la pobreza en los países en desarrollo y reflejar su comprensión sobre el impacto que los procesos de urbanización tienen en las zonas y economías rurales. El crecimiento de las áreas urbanas contribuye al desarrollo rural de diversas maneras:

- Generando una mayor demanda de alimentos y fibras vegetales que se producen en las áreas rurales, favoreciendo de esta forma una mayor producción y/o generando mejores precios para los agricultores

- Proporcionando empleo a la mano de obra rural excedente, lo que, al menos en principio, permite obtener una relación entre el capital (incluida la tierra) y el trabajo lo suficientemente alta para hacer posible que la productividad y los ingresos de los pobladores rurales se mantengan e incluso mejoren

- Ofreciendo oportunidades de inversión de alta rentabilidad a los ahorristas rurales

- Proporcionando productos manufacturados y equipos que mejoren la productividad y el nivel de vida de los habitantes de las áreas rurales

- Creando y proveyendo de servicios y tecnología a los habitantes de las zonas rurales, que les permitan mejorar su productividad y sus estándares de vida

El desarrollo urbano y rural no debería ser visto como una competencia por recursos sino más bien como procesos complementarios en los que la urbanización hace posible el desarrollo de una agricultura productiva y la obtención de altos ingresos para una población rural más pequeña, en tanto que el propio crecimiento de la productividad agrícola libera recursos humanos y materiales para que contribuyan al crecimiento de las áreas urbanas.

Como lo expresó sucintamente el Instituto Urbano, "puesto que las ciudades tienen una alta concentración de la actividad económica nacional, así como de la población políticamente influyente, el tratamiento que las políticas dan a las ciudades tiene un gran potencial para generar pérdidas o ganancias en el terreno de la eficiencia económica. En el pasado, algunas de las concentraciones urbanas han sido estimuladas artificialmente mediante subsidios a los precios de los bienes de consumo urbano, sueldos a los empleados públicos por encima del mercado y protección a las industrias establecidas en las ciudades de la competencia de los productos importados." El mismo informe señala que "recién ahora se está empezando a corregir, a través de reformas de políticas, estas deficiencias, cuyos efectos obvios han sido un sesgo desfavorable y el retraso del desarrollo de las zonas rurales

en los países en desarrollo."[5] El Ecuador no ha sido una excepción a esta regla. Las filosofías de desarrollo de los años cincuenta, sesenta y setenta—fomentadas por un periodo de artificial prosperidad petrolera—crearon una serie de distorsiones y subsidios, a los que ya se ha hecho alusión, y que, en conjunto, constituyen un fuerte sesgo urbano en la forma en que la actividad gubernamental ha influido en el desarrollo de la economía. Sin embargo, las radicalmente diferentes circunstancias financieras de los años ochenta y de la década en curso están ya teniendo un impacto sobre las políticas del gobierno; sobre todo en lo que atañe a la reducción del rol del Estado en la generación de empleo directo y gasto directo, la disminución del nivel de subsidios a los precios, establecidos en beneficio de la población urbana, y, además, a la reversión de las tendencias que persisten de épocas anteriores.

El "nuevo" interés urbano, afirma el Instituto Urbano, no es quedarse con la mayor parte de los beneficios que otorga el gobierno, sino forjar una base económica capaz de fortalecer el crecimiento nacional durante un largo periodo. Ya se perciben en el Ecuador algunos elementos de esta reorientación del pensamiento y las políticas urbanas, aunque queda todavía mucho por hacer. Dado el hecho que en el Ecuador, como en todas partes, las zonas urbanas registran un porcentaje creciente de la población de menores recursos—y que esta tendencia habrá de reforzarse como consecuencia de que, en lo que queda del siglo, la mayor parte de la población se urbanizará—corresponderá a A.I.D. desempeñar un rol importante apoyando el desarrollo y aplicando una estrategia urbana sustentable y equilibrada para ese país. Una estrategia de este tipo podría incluir, como podría también no incluir, inversiones en infraestructura urbana y otras características de los programas de desarrollo urbano tradicionales. Tal estrategia podría englobar una amplia gama de actividades de programas y proyectos, pero el interés principal debería centrarse en la disminución de la pobreza urbana.

Resumen de los Desafíos que Plantea el Desarrollo del Ecuador en los Años Noventa

Desde nuestro punto de vista, existen siete áreas principales en las que el actual y los sucesivos gobiernos ecuatorianos serán puestos a prueba, durante la década de los noventa, en sus esfuerzos por restablecer el crecimiento y el desarrollo de una economía que ha tenido frustraciones a lo largo de gran parte de los últimos 10 años. Para enfrentar estos desafíos constructivamente se requerirá un conjunto básico de respuestas políticas, que en lo fundamental son constantes—excepto tal vez en cuanto a grado y énfasis—en toda la gama de ideologías políticas que podrían influir en el

---

5. Peterson, Kingsley, y Telgarsky, Instituto Urbano, "Urban Economic Development: Orientation to Policy," borrador de informe preparado por la División de Desarrollo Urbano y Vivienda de USAID, agosto de 1988.

pensamiento oficial en el curso de los próximos años. A continuación se señalan los retos—y la naturaleza de las respuestas políticas necesarias para enfrentarlos con éxito—con el objeto de proveer un marco para el estudio de la economía urbana en el momento presente y considerar qué es lo que debe hacerse para iniciar el proceso de desarrollo de una estrategia urbana efectiva.

1. Generación de Empleo

Las proyecciones publicadas por la CONADE señalan que la población total del Ecuador crecerá a la tasa comparativamente alta de 2.7 por ciento anual entre 1990 y 1995.[6] Las continuas migraciones del campo a las ciudades y el crecimiento y reordenamiento de las pequeñas ciudades producirá un crecimiento de la población urbana del 3.9 por ciento anual durante este mismo periodo. Lo más sorprendente es que las proyecciones de crecimiento de *la población económicamente activa* son del *4.4 por ciento anual*, en razón del cambio producido en la estructura etaria de la población, la migración selectiva, y los índices crecientes de participación de esta población en la fuerza de trabajo. La población rural económicamente activa tendrá un crecimiento de apenas el 1.4 por ciento anual entre 1990 y 1995. De acuerdo a las proyecciones, las tendencias establecidas en la primera mitad de la década habrán de continuar hasta fin de siglo, lo que indica claramente que una de las tareas prioritarias que debe emprender el país es la generación de empleos urbanos. A lo largo de la década que acaba de iniciarse, el sector urbano tendrá que proveer tres de cada cuatro nuevos puestos de trabajo que se requieran para dar ocupación a los jóvenes que se incorporarán a esta fuerza laboral.[7]

El desempleo abierto ha crecido en las áreas urbanas del Ecuador a más o menos el 10 por ciento en el último par de años, como resultado de una prolongada recesión y de los daños causados por el terremoto de 1987. El "subempleo," que es fundamentalmente un problema de empleos de baja productividad y bajos salarios, y que en el Ecuador es sobre todo un fenómeno urbano, se ha incrementado también en forma alarmante en los últimos años, hasta niveles estimados de hasta el 40 por ciento de la población económicamente activa. La pobreza urbana está claramente relacionada con tanto el desempleo abierto como con el "llamado" subempleo invisible. Ambos son una consecuencia de la débil demanda de trabajo en Ecuador, lo cual refleja la inabilidad de la economía doméstica para crecer lo suficientemente rápido o en la forma adecuada para generar el número de empleos requerido.

---

6. En "Formulating a Strategy for Employment Generation in Ecuador: Issues and Priorities," Development Alternatives Inc., noviembre de 1988.
7. Idem.

Las futuras politicas de empleo deberán poner énfasis en el estímulo a un crecimiento más rápido de la demanda de mano de obra, principalmente sobre la base de mejorar la competitividad de la economía a nivel internacional, de forma que pueda ofrecer mejores oportunidades de empleo en los sectores interno y externo en competencia. También habrán de hacer hincapié en la educación básica y la capacitación, con miras al incremento de la productividad y la movilidad de los trabajadores, lo que reducirá la magnitud del desempleo y el subempleo estructurales que existen en la economía.

Para enfrentar el reto que significa proveer nuevas fuentes de trabajo se requerirá de políticas y programas concertados tanto en el nivel macroeconómico como en el microeconómico. Estas políticas deberán ser compatibles con las demás acciones que se precisen para cubrir otros objetivos relacionados con el desarrollo, las mismas que se expondrán más adelante. En el Capítulo V, "Marco Estratégico para USAID/Ecuador," se presenta el perfil general de una estrategia de desarrollo urbano, que engloba las acciones específicas necesarias para tratar los principales problemas identificados en este informe.

2. Desarrollo de los Recursos Humanos

Una estrategia efectiva de desarrollo no se limitará a estimular el crecimiento capaz de proveer empleos productivos, sino que también deberá preparar a los jóvenes que recién se incorporan al mercado de trabajo para que puedan desempeñarse de manera productiva. La socialización, la educación, la capacitación, la motivación, y el cuidado de la salud son sólo algunos de los medios con los que se logra mejorar la productividad de los recursos humanos de un país. Cada vez más, las organizaciones públicas asumen en las grandes ciudades roles y responsabilidades en el desarrollo de los recursos humanos; roles y responsabilidades que en centros poblados más reducidos fueron competencia de la familia y los grupos comunitarios tradicionales. En las urbes modernas, el desarrollo de los recursos humanos se convierte cada vez de manera más explícita en una inversión consciente y deliberada del sector público, que absorbe niveles significativos de mano de obra y requiere el desarrollo y la aplicación de técnicas y sistemas especializados. Al igual que en otras áreas de la actividad del sector público, financiar las inversiones necesarias y maximizar la eficiencia de los gastos resultan siendo consideraciones y necesidades apremiantes.

3. Mejoramiento del Manejo Fiscal

Durante los años ochenta se han hecho patentes en el Ecuador las consecuencias desestabilizadoras del errático comportamiento fiscal. Uno de los desafíos cruciales que tendrán que enfrentar a lo largo de la década del noventa tanto el actual como los futuros gobiernos será la consolidación ulterior de los esfuerzos encaminados a reducir el crecimiento del gasto

público, y, al mismo tiempo ampliar y diversificar la base tributaria, con el fin de proporcionar al gobierno un volumen de ingresos más estable y previsible. Por el lado de los gastos, una forma clave de contener el crecimiento del gasto sin sacrificar la cantidad ni la calidad de los servicios que ofrece el Estado es mejorando la eficiencia del gasto del sector público. Esto se puede lograr con la incorporación de nuevas tecnologías en el campo de la administración pública, lo que a menudo implica la delegación de autoridad en la toma de decisiones y la de responsabilidad de la ejecución, a las autoridades municipales y otras organizaciones de gobierno de nivel local. Una recaudación más diversificada y estable supone también la descentralización y el señalamiento de un rol más importante a los gobiernos locales. Es indudable que las cuotas que pagan los usuarios significarán cada vez más una porción creciente de los ingresos del sector público en el futuro, tanto en el Ecuador como en cualquier otro país, lo que, una vez más, quiere decir que el papel que cumplen los proveedores de servicios locales en la recaudación fiscal será también cada vez más importante.

Con una tradición de dependencia excesiva de una sola fuente de recursos a nivel nacional y una dependencia y subdesarrollo igualmente extremados de los gobiernos locales en relación con el gobierno nacional, para encarar con éxito el reto fiscal en el Ecuador se requerirá la adopción de masivas medidas de ajuste institucional en todos los niveles.

4. Mantenimiento de la Estabilidad de los Precios y de la Tasa de Cambio

La necesidad de restablecer y mantener la estabilidad de los precios y de la tasa de cambio en la economía ecuatoriana está íntimamente vinculada con los problemas de manejo fiscal examinados en el punto precedente. Durante los años ochenta el Ecuador ha estado sujeto a una inflación y una inestabilidad de la tasa de cambio en forma jamás conocida antes en su historia, aunque no llegaran, ni de lejos, a ser tan severas como en cualquier otro país de América Latina. Como se sabe, la inflación tiene la capacidad de inducir la realización de cambios importantes en la distribución del ingreso, generalmente en perjuicio de los que perciben salarios bajos y medios. La inflación representa también un elemento de incertidumbre, que reduce la eficiencia y el potencial generador de ingresos de la economía. Del mismo modo, si bien es cierto que las tasas de cambio requieren ser modificadas como consecuencia de los cambios en la posición competitiva internacional relativa de la economía, la inestabilidad extremada de la tasa de cambio, en la forma tan marcada en que se dio en el Ecuador a lo largo de los años ochenta, constituye un elemento desestabilizador que opera contra la eficiencia y el rendimiento de la economía interna. El gobierno ecuatoriano deberá tener como objetivos fundamentales en los años noventa la recuperación y el mantenimiento de la estabilidad de los precios y de la tasa de cambio. Ello, por supuesto, tendrá importantes consecuencias sobre el desarrollo de la economía urbana.

5. Promoción del Crecimiento y Diversificación de las Exportaciones

A pesar de la actual depresión de los precios internacionales del petróleo, si se les compara con los altos precios de antes, las exportaciones de este producto siguen significando más del 45 por ciento del valor total de las exportaciones del país. En 1989, las exportaciones de petróleo y otros dos productos, plátanos y camarones, representaron alrededor del 75 por ciento de todas las exportaciones. Otros dos productos agrícolas, el café y la cocoa, contribuyeron con un 15 por ciento adicional, lo que da un total de 90 por ciento de las exportaciones (y casi 20 por ciento del PBI) dependientes directamente de cinco productos básicos. Gran parte de la inestabilidad de la economía ecuatoriana a lo largo de su historia ha sido resultado inmediato de una excesiva dependencia en un pequeño número de bienes de exportación, cuyos precios están sujetos a grandes oscilaciones en el comercio internacional.

Aunque el Ecuador no debe descuidar el desarrollo ulterior de sus exportaciones tradicionales, debe igualmente poner énfasis en la diversificación de la base productiva de la economía, desarrollando nuevos productos de exportación. En muchos sectores existe un significativo potencial de recursos sin explotar, entre ellos minerales, productos agrícolas y agroindustriales, y manufacturas de la industria ligera. Sin embargo, habrá que desarrollar y mantener, a lo largo de toda la década del noventa, una bien meditada y sostenida política de promoción a las exportaciones, si se quiere que el país llegue a tener, a la vuelta del siglo, una estructura claramente diferente de las exportaciones. La decisión de aplicar o no aplicar una estrategia efectiva de desarrollo de las exportaciones será probablemente el determinante más importante de la capacidad de la economía para generar en el mediano plazo la cantidad de puestos de trabajo necesarios para frenar el incremento de la pobreza en la población urbana del Ecuador. Y, en consecuencia, será también una determinante fundamental de los desarrollos espaciales, cuantitativos y cualitativos, a lo largo de las próximas dos décadas.

6. Financiamiento de las Inversiones de Capital

La reactivación y articulación del sector privado de la economía del Ecuador durante los años noventa requerirán de importantes incrementos de las inversiones, tanto privadas como públicas. La inversión privada, como porcentaje del PBI, ha sufrido una fuerte caída desde la década del setenta, y, aunque no se prevé que, por los menos en los próximos años, esta inversión pueda recuperar la participación que antes tenía en el PBI, si se logra mejorar la confianza de los inversionistas y el clima financiero podrían producirse alguna repatriación de capitales y la recuperación de la inversión del sector privado en un porcentaje del 15 a 20 por ciento del PBI. La

política del gobierno debe apuntar al restablecimiento de las condiciones y el clima apropiados para el desarrollo de la actividad económica, en la medida necesaria para asegurar este resultado. Adicionalmente, el sector público tendrá que comprometerse y financiar directamente una amplia gama de inversiones. La movilización de los recursos internos (ingresos del sector público y crédito movilizado internamente por el sistema financiero) y la disponibilidad de créditos y capitales provenientes del exterior serán las determinantes principales de los niveles de inversión que podrán alcanzarse durante la próxima década. Por lo tanto, además de restablecer la confianza de los inversionistas, cualquier gobierno futuro seriamente interesado en la aplicación de un programa acelerado de inversiones deberá también mantener políticas que alienten el flujo de recursos—tanto externos como internos—que se requieran para cubrir sus necesidades de financiamiento.

7. Mejoramiento del Nivel de Vida

Obviamente, todos los futuros gobiernos del Ecuador deberán preocuparse en mejorar el nivel de vida de los ciudadanos ecuatorianos, en especial de los pobres de la ciudad y el campo y de aquéllos que aún no tienen acceso a los servicios básicos de educación y salud. El mantenimiento de un alto nivel de vida para las futuras generaciones requerirá asimismo de una creciente atención a la preservación de los recursos naturales del país, cuyo rol fundamental en la preservación de los valores económicos, al igual que de los estéticos, se reconoce cada vez más.

II. CARACTERIZACIÓN DE LA URBANIZACIÓN Y LA POBREZA EN EL ECUADOR

Tendencias del Crecimiento y Distribución de la Población

La población del Ecuador, que era de 3.2 millones de habitantes en 1950 pasó a más del doble en 1982, cerca de 8.1 millones. En el mismo período, la población urbana se incrementó en más del 400 por ciento, de apenas algo más de 0.9 millones en 1950 a casi 4 millones en 1982. La participación urbana en la población total creció del 28.5 al 49.2 por ciento durante el mismo período.[8] El aumento de la población urbana (3.1 millones) se distribuyó casi uniformemente entre las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, que se incrementaron en 1.6 millones, y las demás áreas urbanas del país, que crecieron en 1.5 millones. En cuanto a las áreas metropolitanas, el mayor crecimiento poblacional tuvo lugar en Guayaquil, que tuvo un incremento de 0.9 millones, mientras que el crecimiento de Quito fue sólo de 0.7 millones de habitantes (Cuadro 2.1).

Las proyecciones de la población del Ecuador para el período comprendido entre 1982 y 1995 fueron hechas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a fines de 1986. Las mismas se basaron en los datos del censo de 1982, que se reajustaron en razón de la tendencia histórica de la población de sub-informar al momento de dar los datos censales. Aunque se piensa que los estimados sobre puntos específicos, como por ejemplo los desagregados por edad, sexo, educación, y calidad migratoria son sólo limitadamente confiables, se considera que los datos referentes a la distribución de la población entre el campo y la ciudad son bastante precisos.

Las proyecciones del INEC señalan que se prevé el incremento de la población total del Ecuador a cerca de 10.8 millones para 1990, y a más de

---

8. Estas estadísticas censales podrían estar subestimando la población urbana del Ecuador, dado que incluyen las zonas urbanas periféricas en las estadísticas rurales. Si estas áreas urbanas periféricas se incluyeran en la población urbana, las áreas urbanas representarían el 61 por ciento de la población total del Ecuador.

Cuadro 2.1. Ecuador: tendencias de la población según zona urbana y rural, 1950, 1962, 1974, y 1982

Area	Población (miles)				Distribución (porcentaje)			
	1950	1962	1974	1982	1950	1962	1974	1982
Ecuador	3,202.8	4,476.0	6,521.7	8,060.7	100.0	100.0	100.0	100.0
Zona urbana	913.9	1,612.3	2,698.7	3,968.4	28.5	36.0	41.4	49.2
Quito	209.9	354.7	599.8	866.5	6.6	7.9	9.2	10.8
Guayaquil	259.0	510.8	823.2	1,199.3	8.1	11.4	12.6	14.9
Otras	445.0	746.8	1,275.7	1,902.6	13.8	16.7	19.6	23.5
Zona rural	2,288.8	2,863.7	3,823.0	4,092.4	71.5	64.0	58.6	50.8

Fuente: Anexo, Cuadro A.1.

12.3 millones para 1995 (Cuadro 2.2). Estos incrementos poblacionales suponen una tasa promedio de crecimiento anual de 2.86 por ciento entre 1982 y 1990 y de 2.69 entre 1990 y 1995. Ambos índices de crecimiento son ligeramente mayores que el 2.53 por ciento de crecimiento anual (promedio) que se registró entre 1974 y 1982. Esto se debe a que se presume que, entre 1982 y 1990, la tasa de mortalidad se reduciría algo más rápidamente que el índice de natalidad. Se espera que después de 1990 la tasa de nacimientos declinará a mayor velocidad que la de mortalidad, lo que traerá como consecuencia una tasa algo más baja de crecimiento poblacional.

Se estima que la población de las áreas urbanas alcanzará la cifra de casi 6 millones para 1990 y superará los 7.2 millones para 1995, lo que representaría, respectivamente, el 55.4 y el 58.8 por ciento de la población total. Para el período comprendido entre 1982 y 1995, la proyección del aumento de la población urbana es de 3.0 millones, y se espera que aproximadamente la mitad de todo el crecimiento se produzca en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil (1.5 millones) y la otra mitad (1.5 millones, igualmente), en las demás áreas urbanas. También en este caso, se estima que la mayor cuota de crecimiento poblacional metropolitano (0.9 millones), corresponderá a Guayaquil.

Aspectos y Diferencias Regionales en los Patrones de Urbanización

Con posterioridad al censo de 1950, se han producido en el Ecuador cambios significativos en lo que respecta a la distribución de la población urbana por regiones. En general, la participación de la población urbana del Ecuador en la región de la sierra ha disminuido, con lo que la población urbana de la costa ha visto incrementar la suya en igual proporción. Por ejemplo, en 1950, el 53.1 por ciento de la población urbana del país vivía en la sierra y el 46.3 en la costa. Para 1982, la participación de la sierra había bajado al 43 por ciento, mientras que la de la costa se convertía en la región urbana más poblada del Ecuador, con el 55.4 por ciento de la población urbana total del país.

El cambio más notable se ha producido en el crecimiento de las "otras áreas urbanas" de la región costera. La población de estas áreas aumentó de 163,900 personas en 1950 a 1 millón en 1982, y, según las proyecciones, deberá llegar a cerca de 2 millones para 1995. Las otras áreas urbanas de la costa, a las que correspondía sólo el 17.9 por ciento en 1950, tenían un estimado de 25.2 por ciento en el censo de 1982 y se proyecta que alcanzarán el 27 por ciento de la población urbana total del Ecuador para 1995 (Cuadro 2.3).

Actualmente, el desarrollo urbano del Ecuador se caracteriza por un dinamismo aparentemente mayor de las ciudades secundarias con relación a las ciudades tradicionalmente más grandes como Quito y Guayaquil. Este fenómeno tiene lugar sobre todo en determinadas ciudades de la costa, en

Cuadro 2.2. Ecuador: población por zonas urbanas y rurales, ajustada 1982, proyectada 1990 y 1995

Area	Población (miles)			Distribución (porcentaje)		
	Reajustada 1982	Proyectada 1990	Proyectada 1995	1982	1990	1995
Ecuador	8,606.1	10,781.6	12,314.2	100.0	100.0	100.0
Zonas urbanas	4,225.7	5,976.8	7,237.2	49.1	55.4	58.8
Quito	918.7	1,281.8	1,549.4	10.7	11.9	12.6
Guayaquil	1,272.0	1,764.2	2,125.4	14.8	16.4	17.3
Otras	2,035.0	2,930.8	3,562.4	23.6	37.1	28.9
Zonas rurales	4,380.5	4,804.8	5,077.0	50.9	44.6	41.2

Fuente: Anexo, Cuadro A.1.

Cuadro 2.3. Ecuador: población urbana por región, real en 1950, 1962, 1974, y 1982, proyectada para 1990, y 1995

Area	Censo 1950	Censo 1962	Censo 1974	Proyectada 1982	Proyectada 1990	Proyectada 1995
	Población urbana (miles)					
Ecuador	913.9	1,612.3	2,698.7	3,968.4	5,976.8	7,237.2
Sierra	485.5	744.4	1,202.8	1,707.0	2,512.7	3,007.6
Quito	209.9	354.7	599.8	866.5	1,281.8	1,549.4
Otras zonas urbanas	275.6	389.7	603.0	840.5	1,230.9	1,458.2
Costa	422.9	857.5	1,470.6	2,199.3	3,354.2	4,084.5
Guayaquil	259.0	510.8	623.2	1,199.3	1,764.2	2,125.4
Otras zonas urbanas	163.9	346.7	847.4	1,000.0	1,590.0	1,959.1
Oriente	5.6	10.4	23.0	57.6	101.8	134.3
Galápagos	0.0	0.0	2.4	4.5	8.1	11.0
	Distribución regional (porcentaje)					
Ecuador	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sierra	53.1	46.2	44.6	43.0	42.0	41.6
Quito	23.0	22.0	22.2	21.8	21.5	21.4
Otras zonas urbanas	30.1	24.2	22.4	21.2	20.6	20.2
Costa	46.3	53.2	54.5	55.4	56.1	56.4
Guayaquil	28.4	31.7	23.1	30.2	29.5	29.4
Otras zonas urbanas	17.9	21.5	31.4	25.2	26.6	27.0
Oriente	0.6	0.6	0.8	1.5	1.7	1.8
Galápagos	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2

Fuente: Ministerio de Economía, I Censo de Población del Ecuador, 1950, Quito 1960; INEC, II Censo de Población, 1962; INEC, III Censo de Población, 1974; INEC, IV Censo de Población, 1982, e INEC, Proyecciones de la Población Ecuatoriana (1982-1995), Quito: CONADE, 1985.

que, se supone, el dinámico crecimiento económico registrado es el resultado de una economía orientada a la exportación de productos del agro. Por su parte, Quito y Guayaquil, con un crecimiento menos dinámico, han mantenido índices estables de crecimiento del orden de aproximadamente 5.6 por ciento anual (Cuadro 2.4).

El crecimiento de las otras áreas urbanas de la región de la costa puede ser atribuido en gran medida al surgimiento de varios centros urbanos importantes durante el período comprendido entre 1950 y 1982. En la costa, centros urbanos como Machala, Portoviejo, Manta, Esmeraldas, Milagro, y Quevedo se han convertido en ciudades estables, asentadas en lo que virtualmente habían sido áreas rurales. Aunque también las ciudades de la región de la sierra han crecido durante ese período, lo cierto es que ya en 1950 se encontraban establecidas como áreas urbanas, con la posible excepción de Santo Domingo.

Las proyecciones de la población de estas 17 ciudades para 1990 y 1995 revelan que las cinco ciudades más pobladas—Guayaquil, Quito, Cuenca, Machala, y Portoviejo—seguirán siéndolo hasta 1995 (Cuadro 2.4). Las ciudades costeras que experimentarán el más rápido crecimiento serán Manta, Esmeraldas, y Milagro, que, para 1995, habrán superado a Ambato. Tres ciudades tenían en 1974 poblaciones superiores a los 100,000 habitantes, 7 superaban esa cifra en 1982 y, según las proyecciones, habrá 13 ciudades con más de 100,000 habitantes para 1995.

En las secciones que siguen trataremos sobre diversos aspectos de las condiciones sociales y económicas bajo las que vive la creciente población urbana del Ecuador.

Incidencia de la Pobreza Urbana e Indicadores de las Necesidades Básicas

Los pobres de las urbes ecuatorianas son aquellas personas que, en razón de que sus ingresos son insuficientes, están obligadas a habitar las zonas marginales de las ciudades, donde prevalecen bajos estándares de vida. En un sentido más general, se puede hablar de un grupo de personas cuyas posibilidades de progreso material y social están limitadas por una alimentación insuficiente, una mala salud, una alta tasa de mortalidad infantil, y bajos niveles de educación. Este grupo "marginal" está constituido sobre todo por desempleados y subempleados de los sectores urbanos (informales), así como por algunos empleados del sector formal. Las carencias de la población urbana del Ecuador pueden describirse, y probablemente también enfrentarse y aliviarse, tanto en términos del concepto de "pobreza" basado en el ingreso, como en términos de la característica más amplia pero a veces más perceptible y más fácilmente medible que aquí llamamos "marginalidad."

Cuadro 2.4. Desarrollo urbano en 17 ciudades del Ecuador

	Datos censales				Indice de crecimiento anual	Proyección	
Ciudad	1950	1962	1974	1982	1974-82	1990	1995
Santo Domingo	ND	ND	30,523	69,235	15.9	116,500	152,700
Portoviejo	16,330	32,228	59,550	102,628	9.0	163,900	207,600
Manta	19,028	33,622	64,519	100,338	6.9	158,700	190,900
Quevedo	4,168	20,602	43,101	67,023	6.9	108,700	136,200
Machala	7,549	29,036	69,170	105,521	6.6	166,300	208,600
Loja	15,399	26,785	47,697	71,652	6.3	107,300	130,500
Esmeraldas	13,169	33,403	60,364	90,360	6.2	136,400	166,800
Babahoyo	9,181	16,444	28,914	42,266	5.8	63,000	76,400
Cuenca	39,983	60,402	104,470	152,406	5.7	227,200	276,000
Guayaquil	258,966	510,804	823,219	1,199,344	5.7	1,764,200	2,125,400
Milagro	13,736	28,148	53,106	77,010	5.6	131,300	162,500
Quito	209,932	354,746	599,828	866,472	5.6	1,281,800	1,549,400
Chone	8,046	12,834	23,627	33,839	5.4	53,500	64,400
Riobamba	29,830	41,625	58,087	75,455	3.7	101,000	114,000
Ibarra	14,031	25,835	41,335	53,428	3.7	74,200	86,000
Ambato	31,312	53,372	77,955	100,454	3.6	137,400	157,800
Tulcan	10,623	16,448	24,398	30,985	3.4	42,000	47,700

Nota: ND – No disponible

Fuente: Andres Jarrin, Jaime Serrano, Evaluacion de Necesidades de Vivienda en el Ecuador, 1988-2008, marzo 1989; Morris D. Whitaker y Jaime Alzamora, *Characteristics and Indicators of Ecuador's Population*, agosto 1988, A.I.D.

En las páginas que siguen se resume la información disponible, tanto acerca de la pobreza urbana como sobre la marginalidad urbana en el Ecuador.

La mayor parte de los grupos del sector informal del país está constituida por campesinos de primera o segunda generación que han sido convertidos en pobladores urbanos por una creciente migración a las grandes ciudades, que ofrecen mejores posibilidades de empleo, ingresos, educación y salud.

Los párrafos siguientes tratan sobre la cantidad de grupos de población urbana en niveles de pobreza y dónde se les encuentra.

Indicadores de la Pobreza

Según Lidia Barreiros y Rob Vos, los métodos para definir el nivel de pobreza se agrupan en dos categorías: (1) pobreza absoluta, que es función del factor ingreso económico (monetario-material) y (2) pobreza relativa, que es función del nivel de satisfacción de las necesidades básicas (nivel o calidad de vida) expresado en términos de disponibilidad y acceso a la educación, la salud, la infraestructura, y el transporte.[9]

Pobreza absoluta. Se la define como el grupo de personas o familias que, por causas de un ingreso económico insuficiente, se ubican por debajo del nivel mínimo de subsistencia. Este indicador del nivel mínimo de subsistencia puede expresarse en relación con una canasta mínima de bienes y servicios cuantificados monetariamente. En consecuencia, la población en situación de pobreza absoluta comprendería a todos aquellos individuos o familias cuyos ingresos económicos no les permiten adquirir una canasta mínima de bienes y servicios.

Según diversos estudios concluidos en los 2 últimos años y los estimados de 1989 del Banco Central del Ecuador, reajustados para incluir el costo de la vivienda, la canasta mínima costaría 52,000 sucres por mes.[10] Eso quiere decir que, para los fines de calificar la pobreza, se considera que todas las familias de cinco personas que no perciben un ingreso de 52,000 sucres por mes caen en la categoría de pobreza absoluta.

---

9. Barreiros, L., Vos, Rob. E., y otros, *Ecuador, Teoría y Diseño de Políticas para la Satisfacción de las Necesidades Básicas.*

10. Departamento de Indicadores Económicos, Banco Central del Ecuador, 1988-89, y Edgar de la Bastida y Rob Vos, *El Salario y los Niveles de Vida Urbanos en el Ecuador*, Instituto de Investigaciones de la Universidad Central del Ecuador, setiembre de 1987. Esta canasta mínima incluye los siguientes bienes y servicios para una familia de cinco personas: costo mínimo de los alimentos (23,244 sucres), vivienda (19,240 sucres), vestido (3,952 sucres), y educación (5,564 sucres).

Un análisis comparativo de la distribución del ingreso por quintiles, basado en los estudios del INEM, indica que el 40 por ciento de la población urbana carece de los medios necesarios para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios (Cuadro 2.5) Se define como pobres a las personas que ocupan los dos primeros quintiles. Esto nos permite deducir lo siguiente:

- En cifras absolutas, el porcentaje más alto de población urbana que vive en condiciones de pobreza absoluta en el Ecuador (51 por ciento) está concentrado en las ciudades de Quito y Guayaquil, y equivale a más o menos 1,128,640 personas (aproximadamente 240,130 familias de cinco miembros).

- El otro 49 por ciento de pobladores urbanos pobres se ubica en el resto de las ciudades, con un total de 1,087,120 habitantes, que representan aproximadamente 231,300 familias.

- La difusión de la distribución del ingreso en las pequeñas y las grandes ciudades da como resultado una desagregación bastante desigual. En comparación con los casos de Quito y Guayaquil, los quintiles más pobres del resto de las áreas urbanas captan un porcentaje más bajo del ingreso total, lo que sugiere que los pobres de los centros urbanos pueden ser aún más pobres en las otras ciudades. Sin embargo, los quintiles de ingresos medios del resto de las ciudades tienen mayores niveles de ingreso que los de Quito y Guayaquil.

Ya que no se dispone de información sobre la distribución del ingreso por ciudades, el análisis de los niveles de pobreza se hace en términos relativos, utilizando como la mejor aproximación disponible un índice de satisfacción de las necesidades básicas, que clasifica los niveles de vida por ciudad y por región.

Pobreza relativa. La pobreza relativa se determina en relación con los estándares de vida o niveles de vida promedio que predominan entre la población, y no propiamente en base a un "techo" o nivel mínimo de ingresos. En este sentido, el concepto de pobreza relativa engloba a todas aquellas personas o familias cuyo nivel de vida está por debajo del nivel de vida promedio de la población total. Aunque éste no es el mejor indicador para estudiar el grado de pobreza urbana en el Ecuador, la información que proporciona sobre la distribución geográfica de la misma es útil.

Cuadro 2.5. Distribución del ingreso urbano por cinco categorías poblacionales

Categorías de ingresos (Quintiles)[a]	1987 Quito y Guayaquil[b]		1988 Otras Ciudades[c]	
	Percentaje de la renta total	Ingresos mensuales (sucres)	Percentaje de la renta total	Ingresos mensuales (sucres)
1	4.7	19,576	1.96	9,875
2	9.6	39,984	5.50	27,912
3	13.4	55,812	17.80	89,662
4	20.8	86,632	25.00	126,187
5	51.5	214,500	49.60	249,920

a. Cálculos realizados por A. Jarrín en *Assessment of Urban Poverty in Ecuador* (borrador), Anexo, Cuadro A.3.
b. La distribución del ingreso para Quito, Guayaquil se ha tomado de la encuesta de 1987, que comprendia únicamente Quito, Guayaquil, Cuenca.
c. La distribución del ingreso para las demás ciudades se ha tomado de la encuesta hecha en 1988 65 ciudades, que incluyen Quito y Guayaquil.
Fuente: Encuesta de Hogares, INEM, novembre de 1987 y novembre de 1988.

La condición de pobreza relativa en el Ecuador puede ser estimada sobre la base de los índices de nivel de vida alcanzados por cada ciudad. El índice de nivel de vida, o "factor de satisfacción de las necesidades básicas" (FSNB)[11] resulta de la suma ponderada de los niveles de cobertura de cinco necesidades básicas: (1) cobertura de agua potable, (2) cobertura del sistema de desagüe, (3) porcentaje de hijos pequeños suficientemente nutridos, (4) nivel de educación, y (5) porcentaje de vivienda habitable (véase el Cuadro A1 en el Anexo).

Las ciudades han sido clasificadas, de acuerdo al tamaño de su población, en siete categorías (Cuadro 2.6). Los centros urbanos que en razón de sus índices de nivel de vida clasifican por debajo de 4, se considerarían las más pobres del país. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Los índices más altos de nivel de vida (categoría 1) se observan en San Cristóbal, Ruminahui, Guayaquil, Quito, y otras 10 ciudades; 8 están situadas en la costa y 7 en la sierra (véase el Cuadro A1 en el Anexo). En comparación con las demás ciudades, éstas tienen un nivel más alto de satisfacción de las necesidades básicas; en consecuencia, la población de esas otras ciudades se consideraría más pobre.

- Catorce ciudades alcanzan la tercera categoría, de acuerdo a sus índices de nivel de vida; 10 están situadas en la sierra y 9 en la costa.

- El grupo más numeroso de ciudades alcanza la categoría intermedia (categoría 4, índice promedio de nivel de vida entre 30 y 40). Son 44 ciudades, repartidas exactamente entre la costa y la sierra.

---

11. FSNB = (A*XA) + (B*XB) + (C*XC) + (D*XD) + (E*XE), donde
A = % de cobertura del sistema de agua potable; XA = .30
B = % de cobertura del sistema de desagüe; XB = .20
C = % de hijos pequeños suficientemente nutridos; XC = .20
D = nivel de educación; XD = .15
E = porcentaje de vivienda habitable; XE = .15
En el Cuadro A4 del Anexo se presenta un análisis de sensibilidad, por ciudad, de las categorías del FSNB, obtenido mediante la aplicación de ponderaciones diferentes. Como se muestra en el mismo, no se ha afectado la clasificación de las ciudades, sobre todo en lo que se refiere al tamaño de la ciudad.

Cuadro 2.6. Factor de Satisfacción de las Necesidades Básicas, por ciudad y región[1]

Priorizacion de satisfacción de necesidades básicas	A				B				C			
	Costa		Sierra		Costa		Sierra		Costa		Sierra	
	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Orden - 1 FSNB - 60 - 70												
Orden - 2 FSNB - 50 - 59.99	1	14.2	1	14.2	3	42.8	1	14.2				
Orden - 3 FSNB - 40 - 49.99					2	20.0	3	93.3	1	10	2	22
Orden - 4 FSNB - 30 - 39.99					1	4.5						
Orden - 5 FSNB - 20 - 29.99												
Orden - 6 FSNB - 10 - 19.99												
Orden - 7 FSNB - 0 - 10.9												
Total de ciudades	1		1		6		4		1		2	

(continúa)

Cuadro 2.6 (continúa)

Priorizacion de satisfacción de necesidades básicas	D				E				F			
	Costa		Sierra		Costa		Sierra		Costa		Sierra	
	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Orden = 1 FSNB = 60 - 70												
Orden = 2 FSNB = 50 - 59.99	2	28.5	1	14.20			3	42.8				
Orden = 3 FSNB = 40 - 49.99					2	20.0	3	33.3	1	10.0	1	11.1
Orden = 4 FSNB = 30 - 39.99	4	18.1	1	4.55	6	27.2	5	22.1	5	22.7	7	31.8
Orden = 5 FSNB = 20 - 29.99	3	15.0			5	25.0	1	5.8	5	25.0	4	23.5
Orden = 6 FSNB = 10 - 19.99	1	12.5			2	25.0	1	33.1	1	12.5		
Orden = 7 FSNB = 0 - 10.9									1	100.0		
Total de ciudades	10		2		15		13		13		12	

(continúa)

Cuadro 2.6 (continúa)

Priorizacion de satisfacción de necesidades básicas	G				Total				País	
	Costa		Sierra		Costa		Sierra			
	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Orden - 1 FSNB - 60 - 70	1	100.0			1	1.4	0	0	1	8.8
Orden - 2 FSNB - 50 - 59.99	1	14.2	1	14.2	7	10.1	7	11.0	14	10.9
Orden - 3 FSNB - 40 - 49.99	4	40.0			10	14.4	9	15.2	19	14.8
Orden - 4 FSNB - 30 - 39.99	6	27.2	9	40.9	22	31.8	22	37.2	44	34.3
Orden - 5 FSNB - 20 - 29.99	7	3.5	12	7.5	20	28.9	17	28.8	37	28.9
Orden - 6 FSNB - 10 - 19.99	4	50.0	2	66.6	8	11.5	3	5.1	11	8.6
Orden - 7 FSNB - 0 - 10.9			1	100.0	1	1.4	1	1.1	2	1.6
Total de ciudades	23		25		69	100.0	59	100.0	128	100.0

Fuente: Anexo, Cuadro A.1.
1. La clasificación de las ciudades se refiere a las categorías siguientes:
Las ciudades metropolitanas se ubican en la categoría A - población mayor de 1,000,000
Las ciudades secondarias comprenden las categorías:
B - ciudades con una población entre 100,000 y 1,000,000
C - ciudades con una población entre 50,000 y 100,000
D - ciudades con una población entre 25,000 y 50,000
Las ciudades terciarias incluyen las categorías:
E - ciudades con una población entre 10,000 y 25,000
F - ciudades con una población entre 5,000 y 10,000
G - ciudades con una población menor de 5,000

- Los tres grupos de ciudades restantes muestran los índices más bajos de nivel de vida. Cabe inferir que las ciudades por debajo de 50,000 habitantes exhiben las mayores deficiencias en cuanto a infraestructura básica.

Como podría esperarse, el nivel de vida es por lo general más elevado en el sector metropolitano que en las demás zonas urbanas. En las ciudades secundarias y terciarias los índices de nivel de vida son en promedio más bajos; las peores condiciones de nivel de vida se dan en las ciudades pequeñas (véase el Cuadro A5 en el Anexo).

Cobertura de las Necesidades Básicas

Es interesante examinar cuáles son, en cada grupo de ciudades, las necesidades básicas específicas no satisfechas. Con este fin, en el Cuadro 2.7 se establece una comparación para la priorización de las deficiencias con las que habrá de enfrentarse. A este respecto se pueden hacer las siguientes observaciones:

- Las ciudades terciarias[12] (categorías C, D, E, F, y G) son las más pobres; exhiben los más bajos índices de nivel de vida. El bajo nivel de vida en estos centros urbanos parece deberse a la falta de cobertura de cuatro necesidades básicas: bajo nivel de educación, sistemas de desagüe inadecuados, suministro de agua potable insuficiente y—menos prioritariamente—déficit de viviendas.

- Las ciudades secundarias[13] (categoría B), con un nivel de vida medio, sufren de una carencia de cobertura de las necesidades básicas similar a la de las ciudades terciarias. La diferencia está en que, en las secundarias, la desnutrición resulta siendo un problema más importante que la insuficiencia de agua potable. En consecuencia, las prioridades de este grupo serían: educación, sistema de desagüe, y nutrición.

---

12. Las ciudades terciarias tienen, en promedio, una población de 11,581 habitantes; en esta categoría se hallan 124 ciudades, de las cuales 49 están en la región de la costa, 51 en la sierra, 21 en el oriente, y 3 en las islas.

13. La población promedio de las ciudades secundarias es de 138,269 habitantes; hay 6 en la región costera y 4 en la sierra.

Cuadro 2.7. Coberturas de las necesidades básicas, por categoría de ciudad

Categoría de la ciudad	Población de la ciudad	Combinación de todas las necesidads básicas FSNB[a]	Clasificación[b]	Agua potable Porcentaje	Clasificación[c]	Desagüe Porcentaje	Clasificación[c]	Nutrición Porcentaje	Clasificación[c]	Educación Porcentaje	Clasificación[c]	Vivienda Porcentaje	Clasificación[c]
A	Por encima de 1,000,000	56.9	7	72.3	5	59.6	3	48.5	2	24.0	1	66.9	4
B	100,000 a 1,000,00	48.2	6	60.9	4	36.2	2	54.1	3	12.9	1	66.7	5
C	50,000 a 100,000	45.6	5	63.7	3	36.1	2	41.3	3	12.4	1	61.0	4
D	25,000 a 50,000	37.5	3	35.4	3	16.9	2	54.0	4	7.9	1	66.0	5
E	10,000 a 25,000	37.6	4	42.3	3	19.95	2	48.57	4	6.7	1	60.8	5
F	5,000 a 10,000	30.9	1	33.7	3	11.1	2	42.7	4	4.8	1	59.1	5
G	Menos de 5,000	33.0	2	30.0	3	11.85	2	48.7	4	5.2	1	56.1	5
	Promedio nacional	34.62											

a. El FSNB corresponde al Factor de Satisfacción de Las Necesidades Básicas. Véase el Cuadro A.5 en el Anexo.
b. Clasificadas por categoría de ciudad: 1 – peor; 7 – mejor. Léase verticalmente.
c. Clasificadas por cobertura de las necesidades básicas: 1 – peor; 5 – mejor. Léase horizontalmente.
Fuente: Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), 1989 y Instituto Nacional del Niño y la Familia, 1989.

- Las ciudades metropolitanas se ubican en el grupo con el índice más alto de nivel de vida. La pequeña diferencia que a este respecto se observa en Quito y Guayaquil se debe al problema de la desnutrición, que en Quito es predominante.[14] Se puede afirmar, por lo tanto, que las prioridades en cuanto a las necesidades no satisfechas de las ciudades metropolitanas (categoría A, que comprende Quito y Guayaquil) son: educación, nutrición, y sistema de desagüe.

En cuanto a la cobertura de la infraestructura, existen diferencias sustanciales entre las ciudades secundarias y las otras zonas urbanas de la sierra, la costa y el oriente.[15] Por lo general, las áreas urbanas de la sierra son las que tienen el nivel de cobertura más alto; cuentan tanto con sistemas de agua potable como de desagüe (véase el Cuadro 2.8). Aunque se considera que el porcentaje de cobertura es alto, la información disponible indica que entre 1981 y 1986 la cobertura de los servicios de agua potable y desagüe mejoró notablemente. El promedio de la región creció del 71 por

---

14. Como se ha determinado recientemente por un estudio sobre la desnutrición infantil conducido por CONADE y el Ministerio de Salud (Wilma Freire, *Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de la Salud de la Población Ecuatoriana Menor de 5 Años*, 1988, p. 226), el problema de la desnutrición y la mortalidad infantil es sustancialmente peor en los asentamientos pobres de Quito, a pesar de contar con una mejor infraestructura y con la cobertura de las otras necesidades básicas. Sin embargo, si Quito y Guayaquil tuvieran los índices de desnutrición señalados en el estudio de CONADE (Quito = 34 por ciento y Guayaquil = 25 por ciento), Quito sería, de lejos, la ciudad con el índice más alto de nivel de vida (FSNB = 64.33 por ciento). RRNA ha calculado el FSNB sobre la base de las cifras absolutas del INNFA que cuantifican la desnutrición, las mismas que parecen elevadas para Quito; INNFA considera que el índice para Guayaquil podría haber sido subestimado. (Véase los Cuadros A6 y A7 y la nota sobre el índice de desnutirción en el Ecuador, en el Anexo).

15. Los datos compilados por el Consorcio de Concejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) muestran las tendencias en lo que se refiere a porcentaje de población urbana provista de servicios de agua potable y desagüe en cada provincia en el periodo comprendido entre 1981 y 1986. Se cree que estos datos exageran el nivel de cobertura, sobre todo en las provincias donde se ubican las áreas metropolitanas e importantes ciudades secundarias. La razón de esto es que los habitantes de las zonas periféricas están considerados dentro de la población rural. En muchas ciudades, las zonas periféricas incluyen muchas zonas marginales y de reciente ocupación, que tienen poca o nula cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado.

Cuadro 2.8. Cobertura de los servicios de agua potable y desagüe en las áreas urbanas, por región (población expresada en miles de personas)

Región y provincia	Agua potable				Desagüe			
	1981		1986		1981		1986	
	Población cubierta	Porcentaje de la población total	Población cubierta	Porcentaje de la población total	Población cubierta	Porcentaje de la población total	Población cubierta	Porcentaje de la población total
Sierra	1,247.0	71.4	1,986.4	91.9	957.3	54.8	1,868.0	86.4
Carachi	38.9	78.0	53.6	93.2	31.4	63.0	52.6	91.4
Imbabura	55.5	64.0	112.0	98.3	38.1	44.0	101.2	88.8
Pichincha	699.9	70.0	1,089.0	88.1	549.9	55.0	1,075.0	86.9
Cotopaxi	26.4	60.0	50.1	97.1	22.5	51.0	42.1	81.6
Tungurahua	89.5	72.0	144.5	98.6	69.6	56.0	132.0	90.1
Bolivar	17.7	75.0	29.4	99.2	15.4	65.0	26.8	90.4
Chimborazo	78.2	80.0	110.5	98.0	66.5	68.0	105.3	93.4
Canar	19.8	68.0	43.1	87.1	17.5	60.0	36.0	72.8
Azuay	132.9	80.0	208.2	97.6	83.1	50.0	178.0	83.4
Loja	88.2	71.0	146.0	97.0	63.3	51.0	119.0	79.0
Costa	1,055.4	46.4	2,093.5	73.6	856.8	37.7	1,364.0	48.0
Emeraldas	57.2	47.0	118.2	77.7	36.5	30.0	64.6	42.5
Manabi	203.8	60.0	355.5	83.2	122.3	36.0	181.0	42.4
Los Rios	69.3	45.0	176.4	90.0	54.6	36.0	83.8	42.8
Guyas	604.3	42.0	1,233.9	68.7	546.8	38.0	873.9	48.7
El Oro	120.8	55.0	209.5	76.3	96.6	44.0	160.7	58.5
Oriente	22.2	38.0	58.7	72.9	10.4	17.7	41.8	52.0
Napo	8.0	39.6	12.6	41.3	5.1	24.7	7.7	25.3
Pastaza	1.6	15.0	12.4	89.6	0.7	7.0	10.7	77.3
Morona Santiago	5.4	32.0	20.0	91.2	2.4	14.0	13.0	59.3
Zamora Chinchipe	7.2	67.0	13.7	96.2	2.2	20.0	10.4	73.0
Galápagos	3.9	84.5	5.4	85.7	0.9	19.4	1.2	19.0
Total zonas urbanas	2,328.5	57.0	4,144.0	81.3	1,825.4	44.7	3,275.0	64.3

[illegible] de Servicios de Infrestructura, 1981-86.

ciento al 92 por ciento en lo que respecta al agua y del 55 al 86 por ciento en el servicio de desagüe.

En la costa, el nivel de cobertura es menor, tanto para el agua potable como para el alcantarillado. En 1986, según la misma fuente, el 74 por ciento de la población urbana de las provincias de la costa tenía servicio de agua y sólo el 48 por ciento contaba con el de alcantarillado. Estos datos indican que se precisa una fuerte inversión para mejorar la cobertura hasta el nivel a que se ha llegado en la sierra. Las áreas urbanas del oriente, aunque son aún relativamente pequeñas, tienen una cobertura similar a la de la región costera.[16]

En el Cuadro 2.9 se muestra, por regiones, los niveles de vida en cada provincia. En el mismo se comparan tres grupos de provincias en términos de las condiciones de su nivel de vida.

- Esmeraldas, Asuay, Napo, Cotopaxi, y Sucumbios son las provincias que ocupan la última categoría (clase 1, con un FSNB inferior a 30).
- La categoría 2 (con un FSNB menor de 40 pero superior a 30) comprende 10 provincias, de las cuales 6 se localizan en la sierra y 4 en la costa; Guayas está en este último grupo.
- Las provincias que, en promedio, tienen el más alto nivel de vida (con un FSNB superior a 40) son Galápagos, Pastaza, El Oro, Pichincha, Carchi, y Tungurahua.

---

16. Robert R. Nathan Associates, *Ecuador Urban Development Assessment*, marzo de 1989.

Cuadro 2.9. Factor de Satisfacción de las Necesidades Básicas; clasificación por provincias

Región	Provincia	Población urbana 1989	Promedio del FSNB por provincia[1]	Clasificación
Insular	Galapagos	7,649	51.82	
Oriente	Pastaza	16,393	48.20	
Costa	El Oro	311,728	47.04	
Sierra	Pichincha	1,404,092	46.80	1
Sierra	Carchi	61,986	46.54	
Sierra	Tungurahua	160,492	40.20	
Sierra	Imbabura	122,222	39.16	
Costa	Los Rios	217,526	35.80	
Oriente	Z. Chinchipe	7,779	35.12	
Costa	Guayas	1,973,741	35.10	
Sierra	Chimborazo	115,253	34.31	2
Sierra	Loja	167,917	34.29	
Oriente	M. Santiago	25,651	31.97	
Sierra	Canar	38,511	31.72	
Costa	Manabi	425,639	31.58	
Sierra	Bolivar	28,404	31.25	
Costa	Esmeraldas	155,237	30.22	
Sierra	Azuay	240,745	30.15	
Oriente	Napo	11,189	27.71	3
Sierra	Cotopaxi	56,276	26.74	
Oriente	Sucumbios	15,204	25.07	

1. Véase el Cuadro A.2 en el Anexo.
Fuente: AME Asociacion de Municipalidades del Ecuador, 1989
INNFA, Instituto Nacional de Niño y la Familia, 1989.

III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS URBANOS DEL GOBIERNO DEL ECUADOR Y ROL DE LOS OTROS DONANTES

Marco Institucional

Aparte de la CONADE, el organismo de planificación del Ecuador, no existe otra institución responsable de la determinación y aplicación de las políticas y prioridades urbanas. Reconociendo la necesidad de satisfacer las crecientes necesidades de la cada vez más numerosa población urbana, el gobierno ecuatoriano ha propuesto el establecimiento de una nueva autoridad nacional en el sector urbano (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano). El proyecto de decreto por el que se instituirá este Consejo está ya listo, y sólo falta que el Presidente de la República tome una decisión al respecto. De acuerdo a fuentes cercanas al Presidente y también según el GTZ (Programa de Cooperación Alemana), el Presidente decidiría en favor de la creación de este organismo. Sin embargo, hasta el momento no se ha tomado ninguna acción al respecto.

En consecuencia, para entender las actuales políticas y prioridades urbanas del gobierno ecuatoriano es necesario obtener, aunque sea poco a poco, información de las diversas fuentes e instituciones, o en su defecto inferirla.

Políticas y Prioridades Urbanas del Gobierno Ecuatoriano

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del gobierno ecuatoriano para 1989-1992 incluye dos objetivos macroeconómicos principales que son especialmente pertinentes para el desarrollo urbano: aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos (agua y desagüe, salud, educación, y vivienda) y reducir el déficit de viviendas y lograr estándares mínimamente aceptables para favorecer a los grupos de menores recursos.

El Plan requiere un Programa Nacional de Vivienda, que sería implementado conjuntamente por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), la Junta Nacional de Vivienda (JNV), el Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), y con recursos provenientes del sistema mutual.

Una de las políticas del gobierno ecuatoriano que goza de alta prioridad es la de desarrollo municipal. Es motivo de gran preocupación la dependencia que tienen las municipalidades de las transferencias del gobierno central, toda vez que las previsiones económicas anticipan una escasez de recursos fiscales, por lo menos para los próximos 3 años. En consecuencia, los recortes que presumiblemente habrán de producirse en las transferencias afectarían sustantivamente los servicios municipales, que desde ya son insuficientes. El Ministerio de Finanzas ha pedido que se realice un estudio, que estará listo para mediados de enero de 1990, en el que se expresen las políticas del gobierno en cuanto a las transferencias de recursos a las municipalidades.

Políticas Macroeconómicas y Sectoriales del Gobierno Ecuatoriano Que Inciden en el Proceso de Urbanización

La urbanización, en tanto que proceso en el cual la población y las actividades productivas se concentran en áreas urbanas y experimentan cambios fundamentales en su naturaleza, es el resultado del trabajo de casi todos los sectores de la economía. El concepto de urbanización es diferente del de desarrollo urbano, que es más restringido que aquél. El desarrollo urbano se define frecuentemente como la parte del proceso de urbanización que tiene lugar en las ciudades, sobre todo aquélla gracias a la cual la necesaria infraestructura física e institucional de las ciudades se desarrolla. Toda estrategia urbana, trátese de una estrategia gubernamental o de una institución donante, debería centrarse básicamente en el desarrollo de una respuesta coherente con el proceso de urbanización, lo que, por supuesto, podría incluir la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano.

Es bien sabido que la comunidad de donantes está comprometida en programas de préstamo de ajuste estructural a los países en desarrollo. Generalmente, la ejecución de estos programas se realiza en condiciones que implican importantes reformas en las políticas de los países destinatarios. A su vez, estas reformas afectan a los diversos sectores de la economía. Por esa razón, cabe esperar que los ajustes sectoriales tengan impacto sobre los diferentes procesos de la economía, incluido el proceso de urbanización.

El gobierno ecuatoriano ha adoptado una estrategia de desarrollo que ha denominado "Ajuste con reactivación económica," y ha rechazado otra

llamada "Ajuste con recesión económica." Ambas estrategias fueron simuladas usando el modelo macroeconómico CONADE-ILPES.

Es probable que algunas políticas económicas tengan un impacto más directo que otras sobre los procesos de urbanización. De acuerdo a las experiencias de ajuste estructural (y sectorial) en todo el mundo, estas políticas pueden agruparse en las tres categorías siguientes: (1) políticas de incentivo a la producción, que tratan sobre controles de precios, subsidios al consumidor, tasas de cambio, protección a las importaciones, incentivos a la exportación, y regulaciones; (2) políticas de incentivos al ahorro y la inversión, que tratan de las políticas de tasas de interés, el sistema financiero, y los incentivos a la inversión; y (3) políticas fiscales y de inversión pública.[17]

A continuación se presenta una evaluación de la forma en que las políticas actuales del gobierno ecuatoriano, tal como han sido expresadas en la estrategia de desarrollo económico contenida en el Plan Nacional de Desarrollo Económico para 1989-1992, podrían afectar el proceso de urbanización. Aunque todavía no es posible documentar todo el potencial de los impactos que tendrán estas políticas sobre el proceso de urbanización en el Ecuador, algunos resultados obtenidos en otros países en que se han aplicado estas políticas sugieren la existencia de determinadas tendencias.

Políticas de Incentivo a la Producción

Política de ajuste. La disminución significativa de los controles de precios y de los subsidios tiende a eliminar el sesgo a favor de las zonas urbanas, que en el pasado ha dado como resultado menores ingresos e impuestos implícitos más altos para la gente del campo.

La respuesta del gobierno ecuatoriano consistiría en establecer políticas de precios que combinen controles con aumentos, diferenciando los productos que son flexibles a las presiones de la oferta y la demanda, de los rígidos.

Impacto previsto. Si se decreta controles de precios y se eliminan los subsidios a los bienes de consumo (que benefician sobre todo a las grandes ciudades), es probable que reviertan los actuales términos de intercambio, que ahora benefician a las áreas urbanas. Si prevalece una racionalidad económica, pueden desaparecer los beneficios económicos que ofrecen las ciudades. Quizás este solo hecho no sea suficiente para desalentar la migración rural a las ciudades, pero cuando menos podría estimular una mayor actividad económica en el campo, lo que no ocurriría en el caso contrario.

---

17. Instituto Urbano, 1988.

Política de ajuste. Si el proteccionismo y el control sobre las tasas de cambio se eliminaran, con sus consecuencias directas sobre el comportamiento de las importaciones y exportaciones, se mejoraría la eficiencia de la economía e incluso se daría un impulso mayor al proceso de descentralización de la actividad económica.

El gobierno del Ecuador no tiene hasta el momento una respuesta definida en lo que respecta a esta política. Sin embargo, hay una medida que podría apoyarla indirectamente. Ella consiste en el fortalecimiento de la demanda interna para mantener las tasas de crecimiento de la actividad productiva, mediante la recuperación o el mantenimiento del poder adquisitivo de los sueldos, con el propósito de mejorar el nivel de vida.

Impacto previsto. Aún asumiendo que los instrumentos económicos se aplicaran correctamente en forma tal que los sueldos se incrementan en términos reales y a la par del crecimiento real de las actividades productivas, la respuesta del gobierno seguiría siendo insuficiente si la demanda interna no estuviera acompañada por la eliminación del proteccionismo y el establecimiento de tasas de cambio libres. En consecuencia, a menos que se aplique una política comercial más liberal, es improbable que la política del gobierno ecuatoriano estimule la descentralización de la actividad económica. Esto, a su vez, podría hacer que las actuales tendencias en cuanto a urbanización permanezcan intactas.

Política de ajuste. La eliminación de las regulaciones y los controles innecesarios a las empresas privadas beneficiaría a las pequeñas empresas formales e informales, que podrían entonces desarrollarse en un medio que no favorecería a las grandes empresas. Cabría en consecuencia esperar el surgimiento de nuevas pequeñas empresas, tanto en las áreas rurales como urbanas.

La respuesta del gobierno debe darse a través de políticas que ofrezcan incentivos para la inversión pública y privada, que serían instrumentos para la reactivación económica y el crecimiento del PBI.

Impacto Previsto. Si se estimulara la inversión sin reformar las regulaciones que favorecen a las grandes empresas, es probable que éstas continuarían a la cabeza de la actividad económica, consolidando de esta manera los centros urbanos en que están localizadas. Como consecuencia de ello, no surgirían nuevas pequeñas empresas en las ciudades pequeñas. Continuaría la tendencia actual hacia el aumento de la concentración de la población en las grandes ciudades; ahora bien, este resultado es el opuesto del que se esperaría de una política de ajuste.

Incentivos al Ahorro y la Inversión

Política de ajuste. La reducción o eliminación de los controles de crédito por el gobierno alentaría el ahorro y haría que las tasas de interés llegaran a los niveles del mercado. Además, la asignación de recursos estaría determinada por las fuerzas del mercado. En consecuencia, se eliminarían las ventajas artificiales de que gozan los prestadores y prestatarios tradicionales, que por lo general están en las ciudades.

Política de ajuste. La descentralización y desconcentración de los sistemas financieros, unidas a reformas dirigidas a hacer más eficiente el sistema, alentarían la localización de servicios financieros en otras ciudades distintas de las más grandes.

La respuesta del gobierno ecuatoriano a estas dos políticas consiste en la adopción de medidas orientadas a proporcionar liquidez, acompañadas por procesos selectivos en la asignación de los créditos. Entre éstos se incluyen el otorgamiento de tasas preferenciales de interés para sectores prioritarios. Lo que se persigue es eliminar los procesos que alientan las operaciones a corto plazo, así como suprimir la intermediación entre los bancos y las instituciones financieras.

Impacto previsto. La respuesta del gobierno ecuatoriano podría incluir parcialmente estas dos políticas de ajuste. Si se adoptaran medias legales para ampliar la disponibilidad del crédito (como por ejemplo el establecimiento de tasas reales de interés) y se reformara el sistema financiero, la actividad económica podría trasladarse de las grandes ciudades a los demás centros urbanos. Estos últimos tendrían entonces acceso al crédito y podrían negociar con las instituciones financieras locales.

Políticas Fiscales y de Inversión Pública

Política de ajuste. Las medidas para reducir el crédito fiscal que no restrinjan la inversión en infraestructura y capitales necesarios para la expansión de la economía, terminarían probablemente por derivar recursos de las ciudades más importantes a los demás centros urbanos.

La respuesta del gobierno sería la racionalización del gasto público y la reducción concomitante del gasto público improductivo a niveles que no afecten la demanda global ni el desarrollo económico. De esta forma se estaría reconociendo el papel conductor del sector público en la economía, considerada globalmente, y, sobre todo, como promotor de la inversión pública.

Impacto previsto. El impacto de esta respuesta dependerá de la medida en que se reduzca el gasto público y se desechen las posiciones del gobierno,

y en la medida en que se creen nuevos puestos de trabajo en las pequeñas ciudades se alentará la generación de nuevas actividades. Este desplazamiento de empleados públicos de las grandes a las pequeñas ciudades debe implicar algún grado de descentralización o desconcentración del gobierno. De lo contrario, no pasaría de ser una simple transferencia física de empleados estatales de un lugar a otro. Si las políticas de gasto público propuestas resultan operativas, es probable que se produzcan algunos cambios en el proceso de urbanización. Podría producirse un incremento del gasto y la inversión públicos en ciudades que no sean capitales, con el correspondiente beneficio para las ciudades pequeñas.

Políticas de Descentralización

Las políticas que fortalecieron la administración y la planificación centralistas desde la década del cincuenta hasta los años setenta acentuaron la falta de autonomía municipal. Se creó y se alentó las actividades de los organismos de carácter nacional para la provisión de los servicios locales y el control de los recursos locales. La tendencia actual, sin embargo, es en sentido contrario. En efecto, la descentralización es hoy por hoy una de las más sólidas estrategias del gobierno ecuatoriano orientada al fomento del desarrollo nacional, que se está basando, cada vez más, en esquemas de desarrollo local.

Una política de descentralización que se proponga fortalecer las municipalidades tendrá que analizar el rol de los gobiernos provinciales, de manera de eliminar la duplicidad de funciones y los conflictos de autoridad que pudieran producirse entre estos dos niveles de gobiernos locales. La Ley de Municipalidades asigna a los gobiernos municipales la jurisdicción sobre todo el territorio municipal. Sin embargo, por lo general las municipalidades no han intervenido en las zonas del interior. La mayor parte de sus actividades se localiza en las zonas urbanas. Y puesto que las municipalidades han renunciado a su papel de agentes económicos de la integridad del territorio bajo su jurisdicción, cuando van a las áreas rurales se las considera como simples "guardianes."

Esta reducción de la influencia de los gobiernos municipales sobre el territorio municipal se debe en gran parte a la escasez de recursos. Los gobiernos municipales pueden apenas hacer frente a las demandas de sus principales ciudades (generalmente de la capital municipal), y quedan sin recursos para llevar a cabo acciones en el resto de los territorios de su jurisdicción. En contraste, usualmente son los gobiernos provinciales los que emprenden la construcción de caminos y otras inversiones de capital en las áreas rurales, y por lo tanto se les percibe como los responsables del desarrollo de las zonas rurales municipales. Por lo tanto, los gobiernos provinciales son percibidos como la única instancia del gobierno local que interviene en las áreas rurales y son percibidas como las responsables del territorio rural municipal.

Estas operaciones deben ser equilibradas de una manera que refleje mejor los mandatos legales de los gobiernos locales; que valore el rol de los gobiernos municipales en sus respectivas jurisdicciones, incluyendo las zonas rurales; y permita a los gobiernos provinciales desempeñar su verdadero papel de agentes de desarrollo a nivel regional (provincial), y no de sustitutos de las municipalidades. Para que esto suceda, los gobiernos municipales tendrán que convencerse de que deben extender su radio de acción a la integridad del territorio municipal y romper con la tradición de interesarse únicamente por la capital municipal.

Existen dos instituciones que pueden ayudar a cambiar la situación actual: la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y su brazo técnico, el Instituto de Fomento del Desarrollo Municipal (INFODEM). Ambas instituciones están interesadas en la promoción de políticas de descentralización susceptibles de fortalecer los gobiernos municipales y tienen conciencia de los problemas de recursos que afectan a las municipalidades, pero necesitan aún alguna forma de orientación que les permita comprender mejor la situación y buscar las posibles soluciones. Son instituciones jóvenes, y como tal precisan de asistencia técnica y capacitación que las ayuden a perfeccionar su funcionamiento.

La AME ha presentado al Gobierno Central un proyecto de reforma de la ley municipal. Las propuestas contenidas en el mismo apuntan al fortalecimiento de los gobiernos municipales, y a ayudar a corregir muchas de las deficiencias que hoy en día impiden que la administración local sea descentralizada. Las reformas abarcan aspectos administrativos, tributarios, financieros, y de recursos de la ley municipal.

Los temas centrales de las reformas son el mejoramiento de los esquemas locales de planificación, que deberán basarse en las necesidades y demandas locales; la diferenciación de los roles de los gobiernos municipales de acuerdo a la categoría de la municipalidad; la restitución de funciones a las municipalidades y la reasignación de recursos; la provisión del financiamiento necesario para que puedan asumir nuevas funciones; el desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación para las municipalidades, orientados a mejorar su eficiencia; el perfeccionamiento del manejo municipal y la administración de recursos humanos y materiales; la extensión de la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos; la participación de la comunidad en los proyectos y actividades municipales; y la organización de un sistema de información por el cual las municipalidades puedan comunicarse mutuamente el resultado de sus experiencias.

Algunos asesores cercanos al Presidente de la República creen que las políticas de desarrollo municipal deberían estar apoyadas por programas que fortalezcan a la AME y el INFODEM. El apoyo a las iniciativas de la AME ofrecería la oportunidad de abordar el problema de la descentralización desde un nivel macroeconómico, colaborando en la elaboración de normas legales y la formulación de políticas; y desde un nivel microeconómico,

orientándose a los requisitos—identificados a nivel local—para el perfeccionamiento del gobierno municipal.

La aplicación de las políticas de desarrollo municipal dependen económicamente de un importante préstamo de ajuste sectorial del BID/IBRD, que se canalizará a través del Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE). El préstamo fortalecería a las municipalidades en forma tal que las convertiría en organismos financieramente independientes. Este programa se articularía sólo en las ciudades, e incluiría inversiones de capital, asistencia técnica, y capacitación. El BEDE, sin embargo, considera que en el pasado ya se ha hecho mucho por las ciudades y demasiado poco por el campo. Esta institución cree que habría que incluir en las políticas de desarrollo urbano programas orientados a mejorar el acceso a los servicios públicos en las áreas rurales.

IV. MARCO ESTRATÉGICO PARA USAID/ECUADOR

Teniendo en cuenta que USAID/Ecuador prosigue con su labor de perfeccionar una estrategia urbana para su programa de asistencia para el desarrollo, RRNA le sugiere llevar a cabo investigaciones sobre determinados temas generales y evaluarlos con criterios claramente establecidos. Lo que presentamos seguidamente es una relación sucinta de criterios clave que RRNA propone para la evaluación de las opciones estratégicas alternativas. A continuación se indica diversas áreas de iniciativa que creemos deberían considerarse ulteriormente como temas o componentes básicos de una estrategia urbana.

Criterios para la Evaluación de la Estrategia

Son seis los criterios que se proponen para la evaluación de las alternativas de estrategia urbana:

- Correspondencia con los objetivos de desarrollo económico fundamentales, en especial la disminución de la pobreza
- Relación con los programas de otros donantes
- Relación con las ventajas y competencia comparativas de la A.I.D.
- Factibilidad financiera
- Factibilidad política en relación con las prioridades del gobierno ecuatoriano y otros temas bilaterales urgentes
- Factibilidad desde el punto de vista institucional

Cada uno de estos criterios será materia de un breve examen en su relación con el desarrollo de una estrategia urbana para el Ecuador.

Correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Económico

El primer paso indispensable en el proceso de desarrollo de una estrategia es el señalamiento preciso de objetivos claros. A un nivel más general, USAID/Ecuador ya tiene formulado un objetivo preciso para su estrategia urbana, concretamente la disminución de la pobreza. Una estrategia urbana diseñada correctamente debería ayudar a reducir la incidencia y la severidad de la pobreza, tanto en las áreas rurales como en las urbanas; a su vez, por lo menos en principio, la extensión de la pobreza es un claro indicador del éxito o fracaso de la estrategia, que servirá en el futuro para su evaluación.

Sin embargo, un objetivo tan general como la atenuación de la pobreza necesita ser articulado ulteriormente en términos de objetivos más operacionales; y, hablando en términos generales, cuanto más específica es la declaración de tales objetivos, tanto mejor. No obstante, una estrategia que se supone debe prolongarse por un determinado número de años—estrategia que intrínsecamente es tan amplia como la estrategia de desarrollo urbano que se propone para el Ecuador—debe incluir objetivos más generales y a la vez lo suficientemente flexibles para poder ser reajustados posteriormente.

En vez de definir objetivos específicos para una estrategia de desarrollo urbano para el Ecuador, hemos identificado en el Capítulo I siete áreas generales que, en nuestra opinión, serán un reto para quienes formulen las políticas económicas del Ecuador en los años noventa, independientemente de su pertenencia a un partido político determinado o sus convicciones ideológicas. RRNA sostiene que son éstos los problemas económicos más importantes que tendrán que ser enfrentados por el actual y los próximos gobiernos del Ecuador. Es casi inevitable que los objetivos específicos de las políticas y programas de estos gobiernos—y los objetivos de sus estrategias de desarrollo urbano—tengan que enmarcarse en términos de dichos problemas, aunque podrán haber variantes que en su mayor parte se limitarán a diferencias en el énfasis y el enfoque de los mismos. Los siete grandes desafíos del desarrollo identificados en el Capítulo I han sido los siguientes:

1. Generación de empleo
2. Incremento de los recursos humanos
3. Mejoramiento del manejo fiscal

4. Mantenimiento de la estabilidad de los precios y la tasa de cambio

5. Promoción del crecimiento y diversificación de las exportaciones

6. Financiamiento de las inversiones de capital

7. Mejoramiento del nivel de vida

A nuestro parecer, una de las pruebas que debe pasar todo elemento o componente que se proponga para una estrategia de desarrollo urbano es que contribuya al logro de determinados objetivos específicos claramente definidos en una o más de las áreas antes mencionadas, sin que su aplicación tenga por efecto entorpecer materialmente los progresos en cualquiera de los otros frentes principales. Por ejemplo, las propuestas orientadas a la generación de empleo no deben invalidar los esfuerzos del gobierno ecuatoriano para mejorar el manejo fiscal o para mantener la estabilidad de los precios y de las tasas de cambio. E, inversamente, las medidas de política orientadas al mantenimiento de la estabilidad de los precios y de las tasas de cambio no deben socavar los esfuerzos tendientes a promocionar el incremento y la diversificación de las exportaciones. Más aún, el mejoramiento del manejo fiscal no se debe obtener a costa de reducir los esfuerzos para incrementar los recursos humanos o ejecutar programas prioritarios de inversiones de capital suficientemente financiados. El reto principal que habrá que enfrentar en el diseño de una estrategia urbana que responda a la necesidad de apoyar el desarrollo del Ecuador, será encontrar el equilibrio apropiado entre los objetivos de cada una de las áreas anteriormente mencionadas.

Relación con los Programas de Otros Donantes

No es necesario volver a plantear aquí el bien conocido tema de la necesidad de una mejor coordinación entre los donantes, a pesar que hay un gran campo para este perfeccionamiento. Más bien, en el contexto del desarrollo de la estrategia urbana para USAID/Ecuador, queremos sólo puntualizar que otras instituciones que desempeñan un papel importante en el terreno del desarrollo urbano son el Banco Mundial/BID y la GTZ. Ambos programas, ya descritos con mayor detalle en el Capítulo III, han sido estructurados siguiendo la línea de los proyectos de desarrollo urbano convencionales, con énfasis en el financiamiento de la estructura urbana, junto con algunas acciones orientadas al fortalecimiento de las municipalidades. Sin duda, éstas son necesidades importantes en el Ecuador. Los proyectos desarrollados por estos otros donantes tendrán una amplia cobertura, y se espera que su impacto sea importante. Sin embargo, existen múltiples

oportunidades para llevar a cabo acciones complementarias, y USAID, que está teniendo una visión cada vez mucho más amplia del lugar que tienen las cuestiones urbanas en el desarrollo económico, podría ser la institución especialmente calificada para emprender estas acciones.

Relación con las Ventajas y Competencia Comparativas de A.I.D.

A pesar del énfasis predominante puesto en el desarrollo rural durante los últimos veinte años, A.I.D. ha acumulado una vasta experiencia en diferentes campos relacionados con el tema del desarrollo urbano, definido en términos generales. Además de su experiencia medular en la solución de problemas de vivienda, infraestructura, y financiamiento urbanos, la experiencia de A.I.D. en las otras áreas clave antes referidas es equivalente o mayor que la de cualquier otro donante. La amplitud de su experiencia previa junto con su patente ventaja inicial cuando se trata de las consecuencias del proceso de urbanización en el mundo en desarrollo, le ofrecen los medios necesarios para retomar una posición de liderazgo entre las agencias donantes.

En lo que respecta al desarrollo urbano, A.I.D. es especialmente competente, entre otros, en:

- Análisis de las políticas macroeconómicas y financieras del sector
- Apoyo al sector privado y generación de empleo
- Desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas
- Programas ambientales, de salud, de población y de nutrición
- Desarrollo rural integrado, mercadeo de productos agrícolas, y función de las ciudades en el desarrollo rural
- Desarrollo comunitario y creación de instituciones
- Promoción de las exportaciones y la inversión

Factibilidad Financiera

Lamentablemente, casi nunca basta con ser innovador. En los últimos años, el programa bilateral de desarrollo de los Estados Unidos ha sido

"estirado" para poder hacer frente a un número creciente de situaciones especiales que tienen una prioridad clave tanto para el Congreso como para la Administración norteamericana, pero no se le ha dotado de los mayores fondos necesarios para ejecutar estos trabajos especiales y cumplir el mandato de impulsar el desarrollo. La urgente necesidad de los Estados Unidos de apoyar la desestalinización de los países del este europeo, y las demandas que inevitablemente habrán de hacerse a los Estados Unidos para que respalde la reconstrucción de la economía panameña, no son sino las situaciones más recientes que están presionando con demandas excepcionales los recursos, ya demasiado exigidos, de A.I.D. Existe el riesgo de que, al tratar A.I.D. de satisfacer éstas y otras demandas, países como Ecuador—de "ingresos medios," no revolucionario, y hasta ahora afectado sólo tangencialmente por el tráfico internacional de drogas—reciban una ayuda norteamericana sustancialmente menor que otros países destinatarios. La escasez de recursos puede llegar a un punto tal que el objetivo íntegro de la estrategia de desarrollo resulte cuestionable.

En el mejor de los casos, los recursos de A.I.D. habrán de ser limitados. Esto reduciría la posibilidad de influir sobre el gobierno ecuatoriano en cuestiones de políticas y dejaría fuera de alcance el financiamiento de grandes proyectos. Por lo tanto, gran parte de la contribución potencial de A.I.D. a la aplicación de una estrategia urbana podría dejar de manifestarse por la eventual carencia de recursos financieros. Lamentablemente, aunque predeciblemente, muchas opciones por incluir en la estrategia urbana, que de otro modo serían viables, no superarían esta prueba.

Una medida que podría significar un cambio importante en este desalentador escenario sería autorizar la ampliación de garantías para los préstamos, como aquéllos que se otorgan para los programas de garantía para vivienda. Estas autorizaciones permitirían a A.I.D. canalizar grandes recursos financieros del sector privado, y tal vez incluso fondos no provenientes de los Estados Unidos. En opinión de RRNA, es posible—aunque improbable—que el mecanismo del gobierno de los Estados Unidos para el otorgamiento de garantías pueda también aplicarse en los países en desarrollo para ayudar a la canalización de los recursos de los bancos locales en el financiamiento de proyectos de desarrollo. Es de esperar que, en la medida en que haya disponibilidad de tales recursos para estos propósitos, los gobiernos de los países en desarrollo prefieran utilizar los mecanismos que tienen a su disposición, incluyendo programas de garantía o incluso la emisión de bonos, con lo que mantendrían un control monetario más estricto y una mayor autonomía en el empleo de dichos recursos.

Factibilidad Política e Institucional

Aunque los puntos arriba mencionados no precisan de una mayor elaboración, es importante recordar que todas las opciones de estrategia

tienen también que ser confrontadas con estos criterios. Las restricciones políticas o las deficiencias institucionales podrían llevar a una modificación de la estrategia, pero también podría ser que bastara la adopción de determinadas tácticas para la aplicación de la estrategia. La necesidad de llevar a cabo programas de desarrollo institucional antes de intentar realizar grandes reformas operacionales podría, por ejemplo, afectar la secuencia pero no la naturaleza de los principales componentes de la estrategia de desarrollo urbano.

Temas para un Programa Urbano de USAID/Ecuador

Hemos identificado seis elementos generales o "temas" de una estrategia de desarrollo urbano para el Ecuador. Cada uno de ellos contribuye de manera sustancial a la disminución de la pobreza tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Estos seis temas, que se enumeran a continuación, son completamente consecuentes con la política de A.I.D. enunciada por la Agencia en el informe al Congreso de los Estados Unidos el 14 de febrero de 1989, "La Urbanización en los Países en Desarrollo."

Tema 1: Apoyo al desarrollo de políticas económicas sólidas

Tema 2: Generación de empleo urbano

Tema 3: Promoción de una gestión urbana eficiente

Tema 4: Movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo urbano

Tema 5: Estrechamiento de los vínculos entre el campo y la ciudad

Tema 6: Mejora del nivel de vida y preservación del medio ambiente

En las páginas que siguen, ampliaremos brevemente cada uno de estos temas y señalaremos las distintas formas en que A.I.D. puede comprometerse en cada uno de ellos.

1. Apoyo al Desarrollo de Políticas Económicas Sólidas

No cabe duda de que el campo de la asistencia técnica que se presta a los gobiernos de los países en desarrollo en el análisis de políticas es una de las áreas en que A.I.D. tiene una larga y fructífera experiencia. En el contexto de la aplicación de una estrategia general de desarrollo urbano para el Ecuador, la asistencia técnica en las áreas de política macroeconómica, política laboral y de empleo, política del sector financiero, política de intercambio comercial, política de desarrollo de los recursos humanos, y política de organización y gestión del sector público, es pertinente, necesaria, y probablemente bien recibida.

A.I.D. se encuentra bien posicionada para proporcionar asistencia técnica en análisis y difusión de políticas. Esta asistencia puede llegar a ser un medio importante de influir en la asignación de los recursos del gobierno y otros donantes. Una vez establecida una estrategia general de desarrollo urbano— proceso que debe comprometer activamente tanto a representantes del gobierno ecuatoriano como a representantes de otras instituciones del país (por ejemplo, asociaciones empresariales, universidades, y fundaciones para la investigación)—tendría que establecerse un programa multianual de investigación y análisis de políticas. RRNA considera que este programa debería ser aplicado a lo largo de varios años, y que los resultados de la actividad servirían de base para conversaciones, difusión, supervisión, y examen continuos de los avances hacia el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo urbano.

Obviamente, A.I.D. puede también apoyar la realización de conversaciones sobre políticas y su reforma, por medio de condicionamientos incorporados al programa ESF y otros programas de financiamiento. Sin embargo, en comparación con otros donantes, A.I.D. dispone de pocos recursos para ofrecer en el Ecuador, a lo que corresponde una escasa influencia para hacer cumplir el condicionamiento. Por razones a las que ya nos hemos referido, esta situación, probablemente, habrá de empeorar. En consecuencia, se podría aconsejar a A.I.D. que adopte un enfoque colectivo para sus análisis de políticas y sus conversaciones con el gobierno ecuatoriano, sobre todo desde el momento que—al revés de lo que ocurre en otros países—tanto el FMI como el Banco Mundial parecen estar prestos para aplicar los condicionamientos necesarios para apoyar el proceso de reformas políticas.

2. Generación de Empleo Urbano

Además de lo que puede hacer A.I.D. para promover la creación de puestos de trabajo en las actividades productivas, apoyando y participando en el diálogo sobre políticas, esta institución está bien posicionada para prestar asistencia directa en el proceso de generación de empleo, a través de una

serie de proyectos. Por ejemplo, A.I.D. tiene una experiencia muy amplia en lo que se refiere al diseño y puesta en ejecución de los siguientes proyectos:

- Proyectos de desarrollo de micro y pequeñas empresas, incluidos los componentes de capacitación, asistencia técnica y distribución del crédito

- Proyectos de capacitación vocacional, que incluye tanto la capacitación técnica cuanto la capacitación en gestión

- Proyectos de desarrollo organizativo del sector privado y proyectos de promoción institucional como los organizados en muchos países con el propósito de fortalecer las asociaciones empresariales, mejorar los servicios que éstas prestan a sus miembros, y facilitar la representación ante el gobierno de los intereses de los respectivos sectores por parte de estas asociaciones

- Proyectos de promoción de la inversión y la exportación, orientados a acelerar el ritmo de transformación estructural de la economía, presumiblemente en favor de sectores en los que el país tiene importantes ventajas comparativas (ventajas que usualmente requieren de mucha mano de obra en los países en desarrollo)

Este tipo de proyectos apuntan a facilitar, en el mediano plazo, la realización de cambios estructurales que tienden a favorecer la generación de empleo, principalmente a través de la promoción de un crecimiento económico sostenido. En algunos casos, estos proyectos promueven el retorno a las tecnologías que están más acordes con la relativa escasez de capitales y mano de obra en la economía interna. Por supuesto, A.I.D. puede contribuir también a la creación de puestos de trabajo en el corto plazo, a través del desarrollo y financiamiento de proyectos de construcción de viviendas y de infraestructura urbana. Los dos tipos de proyectos emplean directamente un gran número de trabajadores relativamente no calificados, y generan asimismo una cantidad sustancial de trabajos indirectos en industrias vinculadas a la construcción, como las de materiales de construcción, así como en el transporte y en las finanzas.

La inversión en infraestructura urbana es de alta prioridad en el Ecuador, como hemos visto en capítulos anteriores. El suministro de agua y desagüe tiene un impacto directo e inmediato en la salud de la comunidad y por lo tanto en la productividad de la fuerza de trabajo. Desde hace ya

mucho tiempo se ha reconocido la utilidad de tales proyectos como rápidos generadores de puestos de trabajo allí donde los proyectos de inversión en infraestructura se justifican en términos físicos y económicos y donde el mercado de trabajo no calificado es relativamente débil.

3. Promoción de una Gestión Urbana Eficiente

Al contrario de los años setenta, pero en forma muy parecida a los ochenta, la presente década se caracterizará por una extrema estrechez de recursos en todos los niveles de la administración pública. A menos que se tomen medidas específicas dirigidas a remediar esta situación, lo más probable es que, para los gobiernos municipales, este cuadro de estrechez sea una realidad.

Los gobiernos municipales y las otras formas de gobierno local desempeñan en el Ecuador un papel crucial en la expansión de la movilización de recursos, sobre todo al mejorar considerablemente la recuperación de sus costos en el suministro de servicios urbanos, así como al incrementar significativamente su eficiencia en la utilización de los recursos a nivel local. Cada vez se reconoce más la importancia de mejorar el desempeño de los gobiernos locales, pero aquellos gobiernos que fueran a ampliar su rol confrontarían también severas deficiencias institucionales a nivel local. Entre estas deficiencias se cuentan el bajo nivel del personal en relación con la ampliación de responsabilidades, la escasa capacitación del personal, la insuficiente capacidad y capacitación del equipo directivo, y la falta de acceso a sistemas computarizados de procesamiento y análisis de datos y a sistemas de control.

En opinión de RRNA, debería hacerse un gran esfuerzo, junto con otros donantes, para introducir esos sistemas computarizados en los gobiernos municipales y provinciales del Ecuador y para proveer a los directores y el personal de la capacitación necesaria para asimilarlos con éxito. Obviamente, se trata de un esfuerzo de varios años, que será relativamente costoso. Asumiendo tan sólo que el compromiso al más alto nivel del gobierno del Ecuador con tal programa fuera constante, es indudable que los análisis de factibilidad económica y financiera mostrarían tasas de retorno extremadamente altas para la inversión en eficiencia de la gestión urbana que aquí se propone.

4. Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano

En esta área, la asistencia para el desarrollo se ubica en dos categorías principales: las finanzas públicas, incluyendo el nivel local, y el desarrollo del mercado financiero, con énfasis en los mercados de capital. Ambas son áreas

en las que A.I.D. tiene experiencia y recursos significativos que ofrecer a través de conversaciones sobre políticas, asistencia técnica, y financiamiento de proyectos.

Una de las grandes realidades subestimadas de nuestra época es la medida en que los países en desarrollo tienen que volverse financieramente independientes, si quieren tener éxito en sus esfuerzos por reactivar sus economías en esta década. Los bancos comerciales privados internacionales no van a regresar, cualquiera que sea la forma en que se resuelva el actual problema de la deuda externa; y la ayuda oficial para el desarrollo, aunque ha crecido significativamente en términos globales, está lejos de haberse expandido lo suficiente como para superar el déficit. Lo mejor—o casi—que se puede esperar con relación al frente externo, es que la carga que representa el servicio de la deuda pueda ser reducido al punto que las transferencias de recursos netos a los países en desarrollo vuelvan a ser positivas. No es tarea fácil tratar de crecer rápidamente si a la vez se está exportando capitales.

Dada la menguada disponibilidad de recursos provenientes del exterior, los países en desarrollo de América Latina, incluido Ecuador, tendrán que mejorar sustantivamente sus índices de ahorro interno en el curso de la década si quieren reiniciar su desarrollo. En el Ecuador, el sector público consolidado, que de acuerdo a estimados del FMI está generando ingresos equivalentes al 23 por ciento del PBI, mientras que gasta el 27 por ciento, tendrá que continuar esforzándose por reducir el tamaño global de su déficit y el correspondiente volumen de ahorros que desvía de otros usos económicos. Los gobiernos locales pueden contribuir en forma importante al ahorro del sector público, tanto a través de un marcado incremento de la recaudación a nivel local cuanto mejorando la eficiencia del gasto público. Sin duda alguna, A.I.D. puede ser de gran ayuda a este respecto.

La reducción del déficit del sector público significará también una colaboración importante para el restablecimiento de la estabilidad de los precios en el Ecuador; este factor, junto con las políticas de tasas de interés, son cruciales para determinar la capacidad del sistema financiero de cumplir adecuadamente su papel en la movilización y colocación de los ahorros en la economía. A.I.D. debe seguir concentrándose en la reforma del sector financiero, en el contexto del programa de investigación y análisis de políticas a que ya hemos hecho referencia. Además, la asistencia a nivel de proyectos, orientada a facilitar el acceso a la tecnología e infraestructura del mercado financiero, así como a proporcionar ayuda técnica a instituciones públicas y privadas que operan en los mercados financieros, debería ser considerada de alta prioridad para la estrategia de desarrollo propuesta.

5. Estrechamiento de los Vínculos entre el Campo y la Ciudad

Como señalaramos brevemente en el Capítulo I, las ciudades y las zonas rurales de un país forman parte de un sistema estrechamente interdependiente e interconectado. El desarrollo de las zonas rurales depende fundamentalmente de las iniciativas que se toman en las áreas urbanas que, en un primer momento, podrían parecer poco relacionadas; en tanto que la capacidad de la economía urbana para enfrentar determinados desafíos—generar un número suficiente de empleos bien remunerados, por ejemplo—podría depender de la aptitud de la economía rural para producir los insumos necesarios para el proceso de industrialización. Las áreas rurales y las urbanas están "ligadas" por una diversidad de sistemas físicos y acuerdos institucionales que trasladan personas, bienes, y servicios y trasmiten información. Una de las formas en que puede incrementarse la eficiencia de los mutuamente dependientes componentes rurales y urbanos del sistema económico es mejorando la cobertura y eficiencia de esos vínculos.

A.I.D., al igual que otros donantes, tiene una experiencia sustancial en el suministro de asistencia técnica y asistencia en proyectos orientados a incrementar los lazos entre las áreas rurales y las urbanas, aunque se reconoce que no todas las actividades emprendidas al respecto han tenido este efecto. Los ejemplos más notorios de esta asistencia incluyen proyectos de infraestructura de transporte, almacenamiento, y comunicaciones en las zonas rurales. Otros ejemplos, aunque menos patentes, de acrecentamiento de los vínculos entre el campo y la ciudad comprenden los programas de educación rural, desarrollo de instituciones del sector privado, expansión del mercadeo, programas de nutrición urbana, y creación de pequeñas empresas.

Como parte de este proceso de perfeccionamiento adicional de una estrategia de desarrollo urbano para el Ecuador, se propone la realización de investigaciones ulteriores sobre la naturaleza de los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas, desagregadas por regiones. A su vez, estas investigaciones permitirán identificar puntos específicos donde A.I.D. puede prestar asistencia en el área.

6. Mejora del Nivel de Vida y Preservación del Medio Ambiente

Por último, RRNA desea señalar que el mejoramiento del nivel de vida de la población ecuatoriana y la ayuda que se le brinde para mantener los valores económicos y estéticos de su medio ambiente, constituye uno de los temas principales de una estrategia de desarrollo urbano para el Ecuador; tema que tiene un claro significado por sí mismo pero que también se relaciona íntimamente con cada uno de los demás temas principales que aquí se ha propuesto. Cuando se piensa en iniciativas que corresponden a este tema lo primero que viene a la mente son los proyectos de construcción de

viviendas y de sistemas de agua y desagüe, pero también hay que pensar en la mejora de los sistemas de transporte urbano, los programas de extensión sobre el uso adecuado de productos químicos para la agricultura, y la introducción de controles racionales y alternativas razonables para el uso de la agricultura en la región amazónica del país.

Los problemas relativos al nivel de vida y el medio ambiente tienen a la vez dimensiones de corto y de largo plazo. Asimismo, algunas actividades de los proyectos tendrán resultados visibles e inmediatos, mientras que otros sólo producirán beneficios en el largo plazo. A menudo es difícil para la gente común y corriente percibir y entender los aspectos de costo y beneficios a largo plazo de las cuestiones que tienen que ver con el medio ambiente, por lo que se requiere de esfuerzos educacionales concertados a fin que pueda generarse el apoyo político necesario para llevar adelante programas orientados a la preservación del medio. El desarrollo de planes de largo plazo, la estrecha y constante cooperación con el gobierno ecuatoriano, y la educación continua de los pobladores son características fundamentales de un programa que no sólo es factible y efectivo, sino que también se percibe como tal.

V. REQUISITOS PARA LA RECOPILACIÓN DE DATOS Y ANÁLISIS ADICIONALES

La aplicación de una estrategia de desarrollo urbano comprenderá, entre otros, la realización de continuos análisis e investigaciones sobre una gama de temas demasiado extensa para ser detallada ahora. Los estudios adicionales que aquí se propone no están orientados a la implementación de los mismos, sino a proporcionar la información adicional que, en nuestra opinión, ayudaría a USAID/Ecuador a perfeccionar y completar la estrategia de desarrollo urbano en cuya elaboración se encuentra comprometida. RRNA ha tratado concientemente de mantener en un mínimo el número de estudios adicionales; estamos proponiendo tres, que pasamos a resumir someramente.

Resumen de los Estudios Propuestos

1. El Rol del Sector Privado en los Servicios Urbanos

Se propone la realización de una investigación sobre el rol potencial del sector privado—en el presente como en el futuro—en el financiamiento y/o la provisión de servicios urbanos. Los servicios de electricidad, transporte urbano, baja policía (recolección de basura), y otros han sido organizados y manejados con éxito por empresas privadas en diversos países, y por lo tanto podrían ser privatizados en el Ecuador. También otros servicios, como el suministro de agua potable y el de alcantarillado podrían, al menos en principio, ser administrados por compañías privadas que operen bajo contrato con las autoridades locales. En algunos países se recurre cada vez más a contratos de construcción, operación, y transferencia (COT), como una forma de comprometer a inversionistas privados en el financiamiento de proyectos importantes, como los de generación de energía eléctrica. Habría que llevar a cabo investigaciones sobre éstos y otros mecanismos orientados a comprometer al sector privado en la provisión de servicios para las áreas urbanas; los resultados de estas investigaciones ayudarían a la formulación final de la estrategia urbana de A.I.D. para el Ecuador.

Este estudio no tiene por qué ser largo ni costoso, ni requerir tampoco de muchas personas. Básicamente, lo que se requiere es la identificación y relación de las actividades que podrían ser asumidas por las empresas privadas, y un sondeo de opinión entre grupos informados de los sectores público y privado sobre la factibilidad de transferir estas actividades a la gestión privada. El estudio podría ser fácilmente realizado utilizando sólo recursos locales, y no debería tomar más de cuatro a seis semanas.

2. Roles Alternativos para los Gobiernos Locales

Debería emprenderse un estudio que describiera con algún grado de detalle la actual división de poderes y funciones entre los niveles municipal, provincial, y nacional del gobierno. El estudio describiría también los sistemas alternativos que a este respecto predominan en otros países latinoamericanos y europeos. Esto proporcionaría una base para evaluar la conveniencia de orientarse hacia una redistribución esencial de poderes y responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno del Ecuador, en lo que se refiere al financiamiento y la provisión de servicios urbanos.

Al contrario de lo que sucede en los Estados Unidos, los gobiernos provinciales y municipales ecuatorianos cumplen un rol pasivo, mínimo, en la promoción del desarrollo económico de sus respectivas jurisdicciones. El estudio sobre roles alternativos para los gobiernos locales debería identificar y evaluar los cambios que tendrían que hacerse para dotar a estos gobiernos de una mayor autoridad en la determinación y ejecución de los proyectos de desarrollo del sector público a nivel local. Una de las más importantes cuestiones por considerar es la conveniencia de dotar a los gobiernos locales de una mayor autoridad sobre la administración de los programas de desarrollo rural en sus esferas de influencia geográfica. En el sistema actual, toda la responsabilidad del desarrollo rural pareciera dejarse al gobierno nacional, esencialmente por falta de normas; y sin embargo, creemos que las instituciones locales podrían ser más sensibles y receptivas que el gobierno nacional a las necesidades de desarrollo local en las áreas rurales. Obviamente, la factibilidad financiera de una eventual reorganización de los sistemas de provisión de servicios públicos tendría que ser materia de una evaluación exhaustiva.

En el Ecuador, una amplia gama de instituciones interactúa con las municipalidades, de diversas formas, como reguladoras, financieras, instituciones representativas, y organismos de apoyo. Algunas de éstas son CONADE, el Ministerio de Finanzas, el Contralor General, BEDE, AME, e INFODEM. Los especialistas en desarrollo urbano en el Ecuador sostienen que la falta de precisión en la delimitación jurisdiccional y la superposición de roles entre esas instituciones impiden que las municipalidades lleven adelante sus funciones en forma eficiente. RRNA cree que A.I.D. tendría que conocer mejor—tanto en la teoría como en la práctica—los correspondientes

roles de estas instituciones en lo que se refiere al desarrollo y la gestión urbanos, y llevar a cabo su propia evaluación de la eficiencia organizativa del sistema actual, como parte de la tarea de análisis de los roles alternativos para los gobiernos locales.

3. Investigaciones sobre la Pobreza Urbana y la Naturaleza de los Vínculos Económicos entre el Campo y la Ciudad

La información estadística confiable sobre los niveles de ingreso y la distribución del mismo en las áreas urbanas es muy insuficiente, como lo es la información sobre la correlación del ingreso con una diversidad de indicadores del nivel de vida que atañen al acceso a la vivienda y a los servicios urbanos. En consecuencia, contar con una mayor información sobre los referidos puntos viene a ser prerequisito para la planificación y ejecución de programas en las zonas urbanas del Ecuador.

Tan importante como disponer de una mayor información confiable sobre la difusión y el grado de pobreza en las diferentes áreas urbanas del Ecuador es comprender mejor las causas de la pobreza en cada uno de esos centros. Si bien es posible generalizar sobre las causas de la pobreza en las urbes—ya hemos señalado en anteriores capítulos la relación de la pobreza con el desempleo y la desigual distribución de los recursos humanos y materiales—cualquier intento serio orientado a aliviar la pobreza debe ir más allá de esas cómodas generalizaciones y comenzar con un conocimiento sólido de las causas de la misma en lugares y momentos específicos. Es importante que USAID/Ecuador, como parte del desarrollo ulterior de una estrategia urbana de bases sólidas para el país, dedique el tiempo y los recursos necesarios a perfeccionar su conocimiento de las causas específicas inmediatas de la pobreza urbana, por lo menos en una selección de ciudades del Ecuador. RRNA recomienda a este respecto que el referido trabajo estadístico se concentre en Quito y otras tres o cuatro ciudades representativas en las que A.I.D. tenga una alta probabilidad de desarrollar programas, y que esta labor estadística se complemente con un análisis dinámico, desagregado, de las tendencias de la pobreza y de sus causas.

Es indudable que la pobreza mostrará tendencias y características diferentes en cada una de estas zonas urbanas. Estas diferencias plantearán la necesidad de distintos enfoques para abordar el tema de la disminución de la pobreza en cada caso. Sin duda se identificarán también determinados temas comunes, y uno de ellos habrá de ser indudablemente la relación del desempleo y la pobreza con el índice de crecimiento económico general de la ciudad en cuestión y, a su vez, la relación de la tasa de crecimiento económico con la salud y el crecimiento de las áreas rurales circundantes.

Se requiere igualmente de investigaciones y análisis adicionales sobre la naturaleza y las dinámicas de los vínculos entre el campo y la ciudad, por

región y por áreas urbanas de influencia en el interior de las regiones, a fin de conocer en qué forma el gobierno ecuatoriano y los donantes externos pueden intervenir de manera más eficiente en los programas y acciones de desarrollo. Dicho análisis tendría que ser incorporado en el estudio sobre la pobreza urbana cuya realización se ha propuesto. Desagregado desde un punto de vida geográfico en la forma antes descrita, el análisis se orientaría a mejorar la comprensión y el conocimiento de dichos aspectos, y buscaría igualmente identificar las acciones específicas de los programas y proyectos necesarios para mejorar la infraestructura, promover el suministro de los servicios que se requieren y, además, hacer más eficaces los "vínculos" claves entre la ciudad y el campo.

ANEXO

Table A1. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative I

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.3	Sewage XB= 0.2	Mal-nutrition 1/ XC= 0.2	High School XD= 0.15	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking I
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	88.40	22.50	16.00	20.05	67.10	60.89	1
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,732	77.00	59.10	45.00	18.66	68.30	58.96	2
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	64.90	49.20	32.00	21.73	72.10	56.98	3
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	79.70	70.00	71.00	26.40	61.70	56.92	4
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	74.60	45.60	32.00	11.89	66.30	56.83	5
SIERRA	TUNGURAHUA	Baños	11,673	81.30	51.80	42.00	10.95	56.00	56.39	6
COSTA	PASTAZA	Mera	662	68.40	52.60	29.00	14.85	59.10	56.33	7
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	78.20	51.80	42.00	17.21	55.40	56.31	8
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	74.70	41.40	31.00	11.54	63.10	55.69	9
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	71.50	55.60	38.00	14.47	55.30	55.43	10
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	76.90	26.30	33.00	11.95	71.60	54.26	11
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	62.10	39.30	40.00	13.79	76.30	52.00	12
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	71.90	34.00	38.00	9.68	63.60	51.76	13
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	82.20	34.40	34.00	9.26	61.90	51.41	14
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	59.40	43.90	40.00	17.62	66.40	51.20	15
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	73.70	2.20	28.00	18.18	68.60	49.97	16
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	76.40	41.50	60.00	12.34	55.20	49.35	17
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	59.90	40.60	51.00	9.68	76.60	48.83	18
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	65.60	32.20	55.00	7.11	81.40	48.40	19
COSTA	MANABI	Manta	149,011	76.70	30.80	68.00	12.05	73.20	48.36	20
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	61.10	45.10	63.00	15.98	69.80	47.62	21
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	69.40	44.40	69.00	15.32	55.70	46.55	22
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	53.80	29.00	44.00	12.45	70.30	45.55	23
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	47.40	27.30	35.00	8.25	76.70	45.42	24
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	52.90	42.90	53.00	13.20	61.80	45.10	25
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	50.30	37.20	36.00	7.13	56.40	44.86	26
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	58.40	1.50	23.00	12.35	63.50	44.60	27
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	63.10	23.50	50.00	7.78	64.60	44.49	28
SIERRA	PICHINCHA	Mejia	8,580	58.60	30.80	57.00	10.75	68.70	44.26	29
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	67.70	28.90	52.00	5.74	39.80	42.52	30
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	33.50	20.50	24.00	5.25	73.20	41.12	31
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	45.30	22.50	47.00	9.48	72.20	40.94	32
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	54.90	29.70	54.00	6.34	55.00	40.81	33
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	44.20	30.80	41.00	9.26	49.70	40.06	34
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	49.50	1.80	34.00	7.67	69.40	39.97	35
COSTA	Z.CHINCHIPE	Zamora		49.80	25.90	46.00	7.56	49.00	39.40	36
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	64.40	15.30	64.00	3.73	60.30	39.18	37
COSTA	Z.CHINCHIPE	Tantzaza	4,758	45.60	15.30	34.00	4.83	55.70	39.02	38
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	53.10	13.60	52.00	5.86	65.40	38.94	39
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	46.40	15.70	45.00	8.07	63.50	38.80	40
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	49.60	18.80	50.00	5.46	61.90	38.74	41
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	39.20	8.70	32.00	3.71	72.20	38.49	42
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	49.80	11.50	49.00	6.24	65.90	38.26	43
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	53.50	17.50	55.00	4.63	59.40	38.15	44
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	42.30	13.00	46.00	3.88	72.70	37.58	45
COSTA	GUAYAS	Taguachi	10,088	36.70	10.70	32.00	5.43	65.60	37.40	46
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	37.70	15.60	40.00	7.15	65.90	37.39	47
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	41.50	24.50	48.00	6.54	52.70	36.64	48
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	41.20	21.40	47.00	8.56	52.80	36.44	49
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	33.60	16.70	39.00	6.25	63.40	36.07	50
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	34.70	21.30	44.00	7.19	60.60	36.04	51
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	54.00	12.20	64.00	4.31	63.00	35.94	52
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	29.90	15.30	27.00	4.58	57.30	35.91	53
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	51.80	26.50	64.00	7.62	44.80	35.90	54
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	66.10	11.00	78.00	3.21	56.90	35.45	55
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,705	29.70	6.60	32.00	5.17	70.90	35.24	56
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	36.70	17.20	60.00	8.25	74.20	34.82	57
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,563	31.10	7.40	42.00	4.21	77.60	34.68	58
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	38.20	12.90	50.00	4.02	66.00	34.54	59
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	39.80	17.30	63.00	7.83	65.80	33.84	60
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	34.30	11.80	44.00	3.48	61.90	33.66	61
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	36.40	1.70	44.00	5.25	67.60	33.39	62
COSTA	NAPO	Quijos	442	34.30	14.90	49.00	5.18	60.70	33.35	63
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	38.40	14.60	54.00	4.22	59.50	33.20	64
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	34.00	10.70	48.00	6.17	63.30	33.16	65
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	44.20	13.90	69.00	5.30	64.70	32.74	66
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	37.20	1.30	45.00	5.42	61.40	32.44	67
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	33.30	20.60	53.00	6.49	51.50	32.21	68
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	36.80	9.50	47.00	4.08	53.60	32.19	69
COSTA	MANABI	Chone	48,557	29.50	10.30	51.00	5.82	70.70	32.19	70

Table A1. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative I

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.3	Sewage XB= 0.2	Mal-nutrition 1/ XC= 0.2	High School XD= 0.15	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking I
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	25.00	10.00	46.00	4.52	74.20	32.11	71
SIERRA	TUNGURAHUA	Quero	1,670	35.10	9.50	42.00	2.47	51.20	32.08	72
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	44.20	20.60	66.00	3.73	47.50	31.86	73
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	26.80	0.00	38.00	4.48	70.60	31.70	74
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	46.30	7.50	64.00	4.78	52.80	31.23	75
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	31.90	17.40	45.00	5.33	41.90	31.13	76
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	37.20	16.10	54.00	4.34	43.20	30.71	77
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	16.30	2.10	32.00	3.61	74.10	30.57	78
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	34.40	11.10	64.00	3.19	66.70	30.22	79
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	24.60	2.30	42.00	2.95	62.50	29.26	80
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	32.20	6.90	41.00	4.00	37.20	29.02	81
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	34.00	5.80	58.00	2.80	58.50	28.95	82
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	33.90	6.70	57.00	3.60	53.60	28.69	83
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	20.70	7.50	50.00	3.55	68.80	28.56	84
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	20.20	11.60	55.00	4.30	70.10	28.54	85
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	47.20	17.60	81.00	2.59	43.60	28.41	86
COSTA	NAPO	Tena	8,127	30.10	17.50	66.00	7.21	50.60	28.00	87
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	19.40	1.40	48.00	2.91	72.60	27.83	88
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	29.30	12.90	70.00	3.20	65.10	27.61	89
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	27.60	8.70	66.00	2.62	66.50	27.19	90
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	37.40	4.60	83.00	4.48	73.00	27.16	91
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	19.90	6.00	42.00	4.30	51.40	27.13	92
COSTA	SUCUMBIOS	Putumayo	1,336	0.00	0.00		7.03	37.80	26.72	93
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	26.00	12.70	60.00	5.12	47.90	26.29	94
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	28.00	6.60	71.00	3.01	68.70	26.28	95
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	16.40	0.00	48.00	2.82	67.80	25.91	96
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	26.60	5.00	48.00	2.29	41.10	25.89	97
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	18.40	13.60	59.00	3.31	59.10	25.80	98
COSTA	MANABI	Junin	4,543	26.70	3.60	72.00	4.85	68.20	25.29	99
SIERRA	COTOPAXI	Saquisili	3,460	38.40	9.70	75.00	5.16	36.20	24.66	100
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	13.00	1.90	45.00	2.60	55.50	24.00	101
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	4.20	0.40	38.00	3.64	63.70	23.84	102
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	21.50	8.40	73.00	1.99	65.90	23.71	103
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	21.20	6.80	56.00	2.42	45.20	23.66	104
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausi	5,282	26.70	10.10	61.00	1.88	35.20	23.39	105
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	27.00	9.70	77.00		54.10	22.76	106
SIERRA	COTOPAXI	Pujili	5,022	22.40	7.60	58.00	3.70	36.10	22.61	107
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	14.30	6.60	69.00	2.39	67.60	22.31	108
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	16.20	9.10	61.00	4.41	44.20	21.77	109
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	1.60	0.00	45.00	5.18	63.20	21.74	110
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	4.30	1.80	64.00	11.50	73.50	21.60	111
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	3.10	0.20	42.00	5.97	52.60	21.35	112
COSTA	GUAYAS	Urvina Jado	7,055	2.70	0.10	45.00	2.33	61.10	21.34	113
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	16.30	0.50	77.00	2.53	72.80	20.89	114
SIERRA	LOJA	Espindola	1,826	14.10	1.20	69.00	1.89	62.40	20.31	115
COSTA	MANABI	Paján	7,448	5.10	0.50	64.00	1.90	73.00	20.07	116

Source: Asociacion de Municipalidades del Ecuador (AME), 1989; and
Instituto Nacional del Nino y la Familia, (INNFA), 1989.

1/ Nutrition estimated as the difference of 100 minus percentage of malnutrition; malnutrition levels obtained from INNFA ,INSTITUTO NACIONAL DE NINO Y LA FAMILIA, 1989
2/ Housing coverage corresponds to the ratio of livable housing over non-livable housing.
3/ FSBN corresponds to weighted summation: FSBN=(A*0.3)+(B*0.2)+((100-C)*0.2)+(D*0.15)+(E*0.15)

Table A2. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative II

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.25	Sewage XB= 0.25	Mal-nutrition 1/ XC= 0.25	High School XD= 0.1	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking II
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	88.40	22.50	16.00	20.05	67.10	60.79	1
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,752	77.00	59.10	45.00	18.66	68.30	59.89	2
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	64.90	49.20	32.00	21.73	72.10	58.51	3
COSTA	PASTAZA	Mera	662	68.40	52.60	29.00	14.85	59.10	58.35	4
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	74.60	45.60	32.00	11.89	66.30	58.18	5
SIERRA	TUNGURAHUA	Baños	11,673	81.30	51.80	42.00	10.95	56.00	57.27	6
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	78.20	51.80	42.00	17.21	55.40	57.03	7
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	71.50	55.60	38.00	14.47	55.30	57.02	8
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	74.70	41.40	31.00	11.54	63.10	56.89	9
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	79.70	70.00	71.00	26.40	61.70	56.57	10
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	76.90	26.30	33.00	11.95	71.60	54.48	11
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	62.10	39.30	40.00	13.79	76.30	53.17	12
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	59.40	43.90	40.00	17.62	66.40	52.55	13
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	71.90	34.00	38.00	9.68	63.60	52.48	14
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	82.20	34.40	54.00	9.26	61.90	50.86	15
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	59.90	40.60	51.00	9.68	76.60	49.83	16
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	73.70	2.20	28.00	18.18	68.60	49.08	17
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	76.40	41.50	60.00	12.34	55.20	48.99	18
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	65.60	32.20	55.00	7.11	81.40	48.62	19
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	61.10	45.10	63.00	15.98	69.80	47.87	20
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	47.40	27.30	35.00	8.25	76.70	47.25	21
COSTA	MANABI	Manta	149,011	76.70	30.80	68.00	12.05	73.20	47.06	22
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	50.30	37.20	36.00	7.13	56.40	47.05	23
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	53.80	29.00	44.00	12.45	70.30	46.49	24
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	52.90	42.90	53.00	13.20	61.80	46.29	25
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	69.40	44.40	69.00	15.32	55.70	46.09	26
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	58.40	1.50	23.00	12.35	63.50	44.98	27
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	63.10	23.50	50.00	7.78	64.60	44.62	28
SIERRA	PICHINCHA	Mejía	8,580	58.60	30.80	57.00	10.75	68.70	44.48	29
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	33.50	20.50	24.00	5.25	73.20	44.01	30
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	67.70	28.90	52.00	5.74	39.80	42.69	31
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	45.30	22.50	47.00	9.48	72.20	41.98	32
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	44.20	30.80	41.00	9.26	49.70	41.88	33
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	54.90	29.70	54.00	6.34	55.00	41.53	34
COSTA	Z.CHINCHIPE	Tantzaza	4,758	45.60	15.30	34.00	4.83	55.70	40.56	35
COSTA	Z.CHINCHIPE	Zamora		49.80	25.90	46.00	7.56	49.00	40.53	36
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	49.50	1.80	34.00	7.67	69.40	40.50	37
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	39.20	8.70	32.00	3.71	72.20	40.18	38
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	46.40	15.70	45.00	8.07	63.50	39.61	39
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	49.60	18.80	50.00	5.46	61.90	39.43	40
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	36.70	10.70	32.00	5.43	65.60	39.23	41
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	53.10	13.60	52.00	5.86	65.40	39.07	42
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	37.70	15.60	40.00	7.15	65.90	38.93	43
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	42.30	13.00	46.00	3.88	72.70	38.62	44
COSTA	N.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	29.90	15.30	27.00	4.58	57.30	38.60	45
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	49.80	11.58	49.00	6.24	65.90	38.58	46
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	53.50	17.50	55.00	4.63	59.40	38.37	47
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	64.40	15.30	64.00	3.73	60.30	38.34	48
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	41.50	24.50	48.00	6.54	52.70	38.06	49
COSTA	N.SANTIAGO	Santiago	1,701	33.60	16.70	39.00	6.25	63.40	37.96	50
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	34.70	21.30	44.00	7.19	60.60	37.81	51
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	41.20	21.40	47.00	8.56	52.80	37.68	52
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	29.70	6.60	32.00	5.17	70.90	37.23	53
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,563	31.10	7.40	42.00	4.21	77.60	36.19	54
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	51.80	26.50	64.00	7.62	44.80	36.06	55
COSTA	N.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	38.20	12.90	50.00	4.02	66.00	35.58	56
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	54.00	12.20	64.00	4.31	63.00	35.43	57
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	36.70	17.20	60.00	8.25	74.20	35.43	58
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	34.30	11.80	44.00	3.48	61.90	35.16	59
COSTA	NAPO	Quijos	442	34.30	14.90	49.00	5.18	60.70	34.67	60
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	34.00	10.70	48.00	6.17	63.30	34.29	61
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	36.40	1.70	44.00	5.25	67.60	34.19	62
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	39.80	17.30	63.00	7.83	65.80	34.18	63
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	38.40	14.60	54.00	4.22	59.50	34.10	64
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	25.00	10.00	46.00	4.52	74.20	33.83	65
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	66.10	11.00	78.00	3.21	56.90	33.63	66
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	33.30	20.60	53.00	6.49	51.50	33.60	67
SIERRA	TUNGURAHUA	Quero	1,670	35.10	9.50	42.00	2.47	51.20	33.58	68
COSTA	MANABI	Chone	48,557	29.50	10.30	51.00	5.82	70.70	33.39	69
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	36.80	9.50	47.00	4.08	53.60	33.27	70

Table A2. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative II

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.25	Sewage XB= 0.25	Mal-nutrition 1/ XC= 0.25	High School XD= 0.1	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking II
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	26.80	0.00	38.00	4.48	70.60	33.24	71
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	37.20	1.30	45.00	5.42	61.40	33.13	72
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	16.30	2.10	32.00	3.61	74.10	33.08	73
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	31.90	17.40	45.00	5.33	41.90	32.89	74
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	44.20	13.90	69.00	5.30	64.70	32.51	75
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	44.20	20.60	66.00	3.73	47.50	32.20	76
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	37.20	16.10	54.00	4.34	43.20	31.74	77
COSTA	SUCUMBIOS	Putumayo	1,336	0.00	0.00		7.03	37.80	31.37	78
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	24.60	2.30	42.00	2.95	62.50	30.90	79
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	46.30	7.50	64.00	4.78	52.80	30.85	80
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	34.40	11.10	64.00	3.19	66.70	30.70	81
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	32.20	6.90	41.00	4.00	37.20	30.51	82
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	20.70	7.50	50.00	3.55	68.80	30.22	83
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	20.20	11.60	55.00	4.30	70.10	30.15	84
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	34.00	5.80	58.00	2.80	58.50	29.50	85
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	19.40	1.40	48.00	2.91	72.60	29.38	86
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	33.90	6.70	57.00	3.60	53.60	29.30	87
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	19.90	6.00	42.00	4.30	51.40	29.12	88
COSTA	NAPO	Tena	8,127	30.10	17.50	66.00	7.21	50.60	28.71	89
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	29.30	12.90	70.00	3.20	65.10	28.13	90
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	27.60	8.70	66.00	2.62	66.50	27.81	91
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	47.20	17.60	81.00	2.59	43.60	27.75	92
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	16.40	0.00	48.00	2.82	67.80	27.55	93
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	18.40	13.60	59.00	3.31	59.10	27.45	94
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	26.00	12.70	60.00	5.12	47.90	27.37	95
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	26.60	5.00	48.00	2.29	41.10	27.29	96
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	4.20	0.40	38.00	3.64	63.70	26.57	97
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	28.00	6.60	71.00	3.01	68.70	26.51	98
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	37.40	4.60	83.00	4.48	73.00	26.15	99
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	13.00	1.90	45.00	2.60	55.50	26.06	100
COSTA	MANABI	Junin	4,543	26.70	3.60	72.00	4.85	68.20	25.29	101
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	21.20	6.80	56.00	2.42	45.20	25.02	102
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausi	5,282	26.70	10.10	61.00	1.88	35.20	24.42	107
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	21.50	8.40	73.00	1.99	65.90	24.31	108
SIERRA	COTOPAXI	Saquisili	3,460	38.40	9.70	75.00	5.16	36.20	24.22	109
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	1.60	0.00	45.00	5.18	63.20	24.15	110
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	3.10	0.20	42.00	5.97	52.60	23.81	111
SIERRA	COTOPAXI	Pujili	5,022	22.40	7.60	58.00	3.70	36.10	23.79	112
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	14.30	6.60	69.00	2.39	67.60	23.35	113
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	16.20	9.10	61.00	4.41	44.20	23.15	114
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	27.00	9.70	77.00		54.10	23.04	115
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	4.30	1.80	64.00	11.50	73.50	22.70	116

Source: Asociacion de Municipalidades del Ecuador (AME), 1989; and
Instituto Nacional del Nino y la Familia, (INNFA), 1989.

1/ Nutrition estimated as the difference of 100 minus percentage of malnutrition; malnutrition levels obtained from INNFA ,INSTITUTO NACIONAL DE NINO Y LA FAMILIA, 1989
2/ Housing coverage corresponds to the ratio of livable housing over non-livable housing.
3/ FSBN corresponds to weighted summation: FSBN=(A*0.25)+(B*0.25)+((100-C)*0.25)+(D*0.10)+(E*0.15)

Table A3. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative III

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.3	Sewage XB= 0.3	Mal-nutrition 1/ XC= 0.15	High School XD= 0.1	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking III
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,752	77.00	99.10	45.00	18.66	68.30	61.19	1
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	79.70	70.00	71.00	26.40	61.70	61.15	2
SIERRA	TUNGURAHUA	Baños	11,673	81.30	51.80	42.00	10.95	56.00	58.12	3
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	88.40	22.50	16.00	20.03	67.10	57.94	4
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	78.20	51.80	42.00	17.21	55.40	57.73	5
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	64.90	49.20	32.00	21.73	72.10	57.42	6
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	76.60	45.60	32.00	11.89	66.30	57.39	7
COSTA	PASTAZA	Mera	662	68.40	52.60	29.00	14.85	59.10	57.30	8
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	71.50	55.60	38.00	14.47	55.30	57.17	9
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	74.70	41.40	31.00	11.54	63.10	55.80	10
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	76.90	26.30	33.00	11.95	71.60	52.94	11
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	62.10	39.30	40.00	13.79	76.30	52.24	12
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	82.20	34.40	54.00	9.26	61.90	52.09	13
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	59.40	43.90	40.00	17.62	66.40	51.71	14
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	71.90	34.00	38.00	9.68	63.60	51.58	15
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	76.40	41.50	60.00	12.34	55.20	50.88	16
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	59.90	40.60	51.00	9.68	76.60	49.96	17
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	61.10	45.10	63.00	15.98	69.80	49.48	18
COSTA	MANABI	Manta	149,011	76.70	30.80	68.00	12.05	73.20	49.24	19
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	65.60	32.20	55.00	7.11	81.40	49.01	20
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	69.40	44.40	69.00	15.32	55.70	48.68	21
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	52.90	42.90	53.00	13.20	61.80	46.38	22
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	73.70	2.20	28.00	18.18	68.60	45.68	23
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	53.00	29.00	44.00	12.45	70.30	45.03	24
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	50.30	37.20	36.00	7.13	56.40	45.02	25
SIERRA	PICHINCHA	Mejía	8,580	58.60	30.80	57.00	10.75	68.70	44.65	26
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	47.40	27.30	35.00	8.25	76.70	44.49	27
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	63.10	23.50	50.00	7.78	64.60	43.95	28
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	67.70	28.90	52.00	5.74	39.80	42.72	29
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	54.90	29.70	54.00	6.34	55.00	41.16	30
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	58.40	1.50	23.00	12.35	63.50	40.28	31
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	45.30	22.50	47.00	9.48	72.20	40.07	32
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	44.20	30.80	41.00	9.26	49.70	39.73	33
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	33.50	20.50	24.00	5.25	73.20	39.11	34
COSTA	Z.CHINCHIPE	Zamora		49.80	25.90	46.00	7.56	49.00	38.92	35
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	64.40	15.30	64.00	3.73	60.30	38.73	36
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	49.60	18.80	50.00	5.46	61.90	37.85	37
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	53.10	13.60	52.00	5.86	65.40	37.61	38
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	53.50	17.50	55.00	4.63	59.40	37.42	39
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	46.40	15.70	45.00	8.07	63.50	37.21	40
COSTA	Z.CHINCHIPE	Yantzaza	4,758	45.60	15.30	34.00	4.83	55.70	37.81	41
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	49.80	11.50	49.00	6.24	65.90	36.55	42
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	49.50	1.80	34.00	7.67	69.40	36.47	43
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	51.80	26.50	64.00	7.62	44.80	36.37	44
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	41.50	24.50	48.00	6.54	52.70	36.16	45
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	42.30	13.00	46.00	3.88	72.70	35.98	46
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	39.20	8.70	32.00	3.71	72.20	35.77	47
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	37.70	15.40	40.00	7.15	65.90	35.59	48
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	41.20	21.40	47.00	8.56	52.80	35.51	49
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	66.10	11.00	78.00	3.21	56.90	35.29	50
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	54.00	12.20	64.00	4.31	63.00	35.14	51
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	34.70	21.30	44.00	7.19	60.60	35.01	52
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	36.70	10.70	32.00	5.43	65.60	34.80	53
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	33.60	16.70	39.00	6.25	63.40	34.38	54
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	36.70	17.20	68.80	8.25	74.20	34.12	55
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	29.90	15.30	27.00	4.58	57.30	33.56	56
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	39.80	17.30	63.00	7.83	65.80	33.33	57
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	38.20	12.90	50.00	4.02	66.00	33.13	58
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	44.20	13.90	69.00	5.30	64.70	32.32	59
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,563	31.10	7.40	42.00	4.21	77.60	32.31	60
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	29.70	6.60	32.00	5.17	70.90	32.24	61
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	38.40	14.60	54.00	4.22	59.50	32.15	62
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	44.20	20.60	66.00	3.73	47.50	32.04	63
COSTA	NAPO	Quijos	442	34.30	14.90	49.00	5.18	60.70	32.03	64
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	34.30	11.80	44.00	3.48	61.90	31.86	65
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	33.30	20.60	53.00	6.49	51.50	31.59	66
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	34.00	10.70	48.00	6.17	63.30	31.32	67
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	36.40	1.70	44.00	5.25	67.60	30.49	68
COSTA	MANABI	Chone	48,557	29.50	10.30	51.00	5.82	70.70	30.48	69
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	36.80	9.50	47.00	4.08	53.60	30.29	70

Table A3. Calculation for the Factor of Satisfaction of Basic Needs, Alternative III

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Coverage of basic needs: Water XA= 0.3	Sewage XB= 0.3	Mal-nutrition 1/ XC= 0.15	High School XD= 0.1	Housing 2/ XE= 0.15	Quality of Life Index (FSBN) 3/	FSBN Ranking III
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	25.00	10.00	46.00	4.52	74.20	30.18	71
SIERRA	TUNGURAHUA	Quero	1,670	35.10	9.50	42.00	2.47	51.20	30.01	72
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	46.30	7.50	64.00	4.78	52.80	29.94	73
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	31.90	17.40	45.00	5.33	41.90	29.86	74
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	37.20	16.10	54.00	4.34	43.20	29.80	75
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	37.20	1.30	45.00	5.42	61.40	29.55	76
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	34.40	11.10	64.00	3.19	66.70	29.37	77
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	47.20	17.60	81.00	2.59	43.60	29.09	78
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	26.80	0.00	38.00	4.48	70.60	28.38	79
COSTA	NAPO	Tena	8,127	30.10	17.50	66.00	7.21	50.60	27.69	80
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	34.00	5.80	58.00	2.80	58.50	27.29	81
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	29.30	12.90	70.00	3.20	65.10	27.24	82
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	20.20	11.60	55.00	4.30	70.10	27.24	83
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	16.30	2.10	32.00	3.61	74.10	27.20	84
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	33.90	6.70	57.00	3.60	53.60	27.03	85
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	20.70	7.50	50.00	3.55	68.80	26.63	86
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	32.20	6.90	41.00	4.00	37.20	26.56	87
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	37.40	4.60	83.00	4.48	73.00	26.55	88
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	24.60	2.30	42.00	2.95	62.50	26.44	89
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	27.60	8.70	66.00	2.62	66.50	26.23	90
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	28.00	6.60	71.00	3.01	68.70	25.34	91
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	26.00	12.70	60.00	5.12	47.90	25.31	92
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	19.40	1.40	48.00	2.91	72.60	25.22	93
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	18.40	13.60	59.00	3.31	59.10	24.95	94
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	19.90	6.00	42.00	4.30	51.40	24.61	95
SIERRA	COTOPAXI	Sequisilí	3,460	38.40	9.70	75.00	5.16	36.20	24.13	96
COSTA	MANABI	Junin	4,543	26.70	3.60	72.00	4.85	68.20	24.00	97
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	26.60	5.00	48.00	2.29	41.10	23.67	98
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	16.40	0.00	48.00	2.82	67.80	23.17	99
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	21.50	8.40	73.00	1.99	65.90	23.10	100
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	27.00	9.70	77.00		54.10	22.58	101
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausi	5,282	26.70	10.10	61.00	1.88	35.20	22.36	102
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	21.20	6.80	56.00	2.42	45.20	22.02	103
COSTA	SUCUMBIOS	Putumayo	1,336	0.00	0.00		7.03	37.80	21.37	104
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	13.00	1.90	45.00	2.60	55.50	21.31	105
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	14.30	6.60	69.00	2.39	67.60	21.30	106
SIERRA	COTOPAXI	Pujilí	5,022	22.40	7.60	58.00	3.70	36.10	21.09	107
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	4.20	0.40	38.00	3.64	63.70	20.60	108
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	16.20	9.10	61.00	4.41	44.20	20.51	109
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	16.30	0.50	77.00	2.53	72.80	19.66	110
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	4.30	1.80	64.00	11.50	73.50	19.41	111
SIERRA	LOJA	Espindola	1,826	14.10	1.20	69.00	1.89	62.40	18.79	112
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	1.60	0.00	45.00	5.18	63.20	18.73	113
COSTA	GUAYAS	Urvina Jado	7,055	2.70	0.10	45.00	2.33	61.10	18.49	114
COSTA	MANABI	Paján	7,448	5.10	0.50	64.00	1.90	73.00	18.22	115
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	3.10	0.20	42.00	5.97	52.60	18.18	116

Source: Asociacion de Municipelidades del Ecuador (AME), 1989; and
Instituto Nacional del Nino y la Familia, (INNFA), 1989.

1/ Nutrition estimated as the difference of 100 minus percentage of malnutrition; malnutrition levels obtained from INNFA ,INSTITUTO NACIONAL DE NINO Y LA FAMILIA, 1989
2/ Housing coverage corresponds to the ratio of livable housing over non-livable housing.
3/ FSBN corresponds to weighted summation: FSBN=(A*0.3)+(B*0.3)+((100-C)*0.15)+(D*0.10)+(E*0.15)

Table A4. Sensitivity of the FSBN using different weights

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	FSBN 1/ Ranking I	FSBN 2/ Ranking II	FSBN 3/ Ranking III
Water weights				0.30	0.25	0.30
Sewage weights				0.20	0.25	0.30
Nutrition weights				0.20	0.25	0.15
High school weights				0.15	0.10	0.10
Housing weights				0.15	0.15	0.15
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	1	1	4
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,732	2	2	1
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	3	3	6
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	4	10	2
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	5	5	7
SIERRA	TUNGURAHUA	Baños	11,673	6	6	3
COSTA	PASTAZA	Mera	662	7	4	8
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	8	7	5
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	9	9	10
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	10	8	9
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	11	11	11
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	12	12	12
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	13	14	15
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	14	15	13
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	15	13	14
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	16	17	23
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	17	18	16
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	18	16	17
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	19	19	20
COSTA	MANABI	Manta	149,011	20	22	19
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	21	20	18
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	22	26	21
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	23	24	24
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	24	21	27
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	25	25	22
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	26	23	25
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	27	27	31
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	28	28	28
SIERRA	PICHINCHA	Mejia	8,580	29	29	26
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	30	31	29
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	31	30	34
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	32	32	32
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	33	34	30
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	34	33	33
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	35	37	43
SIERRA	TUNGURAHUA	Mocha		36	36	117
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	37	48	36
COSTA	Z.CHINCHIPE	Yantzaza	4,758	38	35	41
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	39	42	38
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	40	39	40
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	41	40	37
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	42	38	47
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	43	46	42
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	44	47	39
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	45	44	46
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	46	41	53
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,153	47	43	48
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	48	49	45
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	49	52	49
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	50	50	54
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	51	51	52
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	52	57	51
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	53	45	56
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	54	55	44
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	55	66	50
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	56	53	61
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	57	58	55
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,563	58	54	60
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	59	56	58
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	60	63	57
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	61	59	65
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	62	62	68
COSTA	NAPO	Quijos	442	63	60	64
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	64	64	62

Table A4. Sensitivity of the FSBN using different weights

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	FSNB 1/ Ranking I	FSNB 2/ Ranking II	FSNB 3/ Ranking III
Water weights				0.30	0.25	0.30
Sewage weights				0.20	0.25	0.30
Nutrition weights				0.20	0.25	0.15
High school weights				0.15	0.10	0.10
Housing weights				0.15	0.15	0.15
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	65	61	67
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	66	75	59
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	67	72	76
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	68	67	66
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	69	70	70
COSTA	MANABI	Chone	48,557	70	69	69
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	71	65	71
SIERRA	TUNGURAHUA	Quero	1,670	72	68	72
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	73	76	63
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	74	71	79
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	75	80	73
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	76	74	74
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	77	77	75
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	78	73	84
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	79	81	77
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	80	79	89
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	81	82	87
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	82	85	81
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	83	87	85
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	84	83	86
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	85	84	83
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	86	92	78
COSTA	NAPO	Tena	8,127	87	89	80
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	88	86	93
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	89	90	82
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	90	91	90
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	91	99	88
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	92	88	95
COSTA	SUCUMBIOS	Putumayo	1,336	93	78	104
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	94	95	92
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	95	98	91
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	96	93	99
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	97	96	98
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	98	94	94
COSTA	MANABI	Junin	4,543	99	101	97
SIERRA	COTOPAXI	Saquisili	3,460	100	109	96
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	101	100	105
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	102	97	108
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	103	108	100
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	104	102	103
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausi	5,282	105	107	102
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	106	116	101
SIERRA	COTOPAXI	Pujili	5,022	107	113	107
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	108	114	106
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	109	115	109
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	110	110	113
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	111	117	111
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	112	112	116
COSTA	GUAYAS	Urvina Jedo	7,055	113	111	114
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	114	121	110
SIERRA	LOJA	Espindola	1,826	115	120	112
COSTA	MANABI	Paján	7,448	116	118	115

1/ From Table A1, FSBN weighted summation: FSBN=(A*0.3)+(B*0.2)+((100-C)*0.2)+(D*0.15)+(E*0.15)
2/ From Table A2, FSBN weighted summation: FSBN=(A*0.25)+(B*0.25)+((100-C)*0.25)+(D*0.10)+(E*0.15)
3/ From Table A3, FSBN weighted summation: FSBN=(A*0.3)+(B*0.3)+((100-C)*0.15)+(D*0.10)+(E*0.15)

Table A5. Factor of Satisfaction of Basic Needs, Average per Groups of Cities

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Quality of Life Index (FSBN) 1/	Average FSBN Seven groups of cities	Average FSBN Three Major Categories of Cities
					A	Metropolitan cities
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	56.98	56.95	56.95
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	56.92	B	Secondary cities
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	47.62	48.27	42.99
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	51.20		
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	52.00		
COSTA	MANABI	Manta	149,011	48.36		
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	45.10		
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	45.55		
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	44.86		
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	54.26		
SIERRA	LOJA	Loja	105,183	56.31		
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	37.39	C	
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	46.55	45.62	
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	49.35		
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	40.94	D	
COSTA	MANABI	Chone	48,557	32.19	37.48	
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	55.43		
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	55.69		
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	36.44		
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	56.83		
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	39.97		
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	23.84		
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	21.60		
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	30.57		
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	27.61		
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	32.11	E	Tertiary cities
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	35.90	37.58	33.78
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,732	58.96		
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	28.54		
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	34.82		
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	36.64		
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	32.21		
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	40.06		
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	51.41		
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	29.02		
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	31.70		
SIERRA	CANAR	Cañar	14,824	22.76		
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	38.74		
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	38.49		
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	42.52		
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	44.49		
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	40.81		
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	21.35		
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	36.04		
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	38.80		
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	28.56		
SIERRA	TUNGURAHUA	Baños	11,673	56.39		
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	48.40		
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	38.26		
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	27.16		
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	37.40	F	
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	35.24	30.99	
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	30.22		
SIERRA	PICHINCHA	Mejía	8,580	44.26		
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	31.13		
COSTA	NAPO	Tena	8,127	28.00		
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	33.39		
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	26.29		
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	27.83		
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	35.45		
COSTA	MANABI	Paján	7,448	20.07		
COSTA	GUAYAS	Urvina Jado	7,055	21.34		
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	45.42		
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	32.19		
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	30.71		
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	32.44		
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	35.94		
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	20.89		
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,543	34.68		
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausí	5,282	23.39		

Table A5. Factor of Satisfaction of Basic Needs, Average per Groups of Cities

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Quality of Life Index (FSBN) 1/	Average FSNB Seven groups of cities	Average FSNB Three Major Categories of Cities
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	28.41		
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	38.94		
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	33.84		
SIERRA	COTOPAXI	Pujili	5,022	22.61	G	
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	48.83	33.04	
COSTA	Z.CHINCHIPE	Yantzaza	4,758	39.02		
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	26.00		
COSTA	MANABI	Junin	4,543	25.29		
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	49.97		
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	22.31		
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	37.58		
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	33.20		
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	35.91		
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	23.71		
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	41.12		
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	51.76		
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	33.66		
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	31.86		
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	33.16		
SIERRA	COTOPAXI	Saquisili	3,460	24.66		
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	27.19		
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	34.54		
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	31.23		
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	26.28		
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	38.15		
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	25.80		
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	25.89		
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	21.77		
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	28.95		
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	32.74		
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	60.89		
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	21.74		
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	39.18		
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	28.69		
SIERRA	LOJA	Espíndola	1,826	20.31		
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	36.07		
SIERRA	TUNGURAHUA	Quero	1,670	32.08		
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	23.66		
COSTA	SUCUMBIOS	Putumayo	1,336	26.72		
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	25.91		
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	29.26		
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	44.60		
COSTA	PASTAZA	Mera	662	56.33		
COSTA	NAPO	Quijos	442	33.35		
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	27.13		

Source: AME Asociacion de Municipalidades del Ecuador, 1989
INNFA ,INSTITUTO NACIONAL DE NINO Y LA FAMILIA, 1989
1/ From Table A1, FSBN=(A*0.3)+(B*0.2)+((100-C)*0.2)+(D*0.15)+(E*0.15)

Table A6. Nutrition index per city and per region (Costa)

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Nutrition 1/	Ranking
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	84.00	1
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	77.00	2
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	76.00	3
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	73.00	4
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	72.00	5
COSTA	PASTAZA	Mera	662	71.00	6
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	69.00	7
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	68.00	8
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	68.00	9
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	68.00	10
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	68.00	11
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	68.00	12
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	68.00	13
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	67.00	14
COSTA	Z.CHINCHIPE	Yantzaza	4,758	66.00	15
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	66.00	16
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	65.00	17
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	62.00	18
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	62.00	19
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	61.00	20
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	60.00	21
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	60.00	22
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	60.00	23
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	59.00	24
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	59.00	25
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	58.00	26
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	58.00	27
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieio	5,563	58.00	28
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	56.00	29
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	56.00	30
COSTA	GUAYAS	Urvina Jado	7,055	55.00	31
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	55.00	32
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	55.00	33
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	55.00	34
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	55.00	35
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	55.00	36
COSTA	Z.CHINCHIPE	Zamora		54.00	37
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	54.00	38
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	53.00	39
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	52.00	40
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	51.00	41
COSTA	NAPO	Quijos	442	51.00	42
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	50.00	43
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	50.00	44
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	50.00	45
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	49.00	46
COSTA	MANABI	Chone	48,557	49.00	47
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	45.00	48
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	45.00	49
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	39.00	50
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	36.00	51
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	36.00	52
COSTA	MANABI	Paján	7,448	36.00	53
COSTA	NAPO	Tena	8,127	34.00	54
COSTA	MANABI	Manta	149,011	32.00	55
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	31.00	56
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	30.00	57
COSTA	MANABI	Junin	4,543	28.00	58
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	23.00	59
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	17.00	60

Table A6. Nutrition index per city and per region (Sierra)

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Nutrition 1/	Ranking
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	64.00	1
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	62.00	2
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	62.00	3
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	58.00	4
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	58.00	5
SIERRA	TUNGURAHUA	Banos	11,673	58.00	6
SIERRA	TUNGURAHUA	Guero	1,670	58.00	7
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	56.00	8
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	56.00	9
SIERRA	PICHINCHA	Ruminahui	21,732	55.00	10
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	54.00	11
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	53.00	12
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	53.00	13
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	52.00	14
SIERRA	BOLIVAR	Chisbo	3,685	52.00	15
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	52.00	16
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	52.00	17
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	50.00	18
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	48.00	19
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	48.00	20
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	47.00	21
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	47.00	22
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	46.00	23
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	46.00	24
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	46.00	25
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	46.00	26
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	45.00	27
SIERRA	COTOPAXI	Pangua	1,488	44.00	28
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	43.00	29
SIERRA	PICHINCHA	Mejía	8,580	43.00	30
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	42.00	31
SIERRA	COTOPAXI	Pujilí	5,022	42.00	32
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	41.00	33
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	40.00	34
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	40.00	35
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	40.00	36
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausí	5,282	39.00	37
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	37.00	38
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	37.00	39
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	36.00	40
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	36.00	41
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	36.00	42
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	36.00	43
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	34.00	44
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	34.00	45
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	31.00	46
SIERRA	LOJA	Espíndola	1,826	31.00	47
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	31.00	48
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	29.00	49
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	29.00	50
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	27.00	51
SIERRA	COTOPAXI	Saquisilí	3,460	25.00	52
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	23.00	53
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	22.00	54
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	19.00	55

Source: Malnutrition index, Instituto Nacional del Nino y la Familia, (INNFA), 1989.
1/ Calculated as the difference of 100 minus malnutrition index.

Table A7. Nutrition index per city

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Nutrition 1/	Ranking
COSTA	GALAPAGOS	San Cristobal	2,321	86.00	1
COSTA	GALAPAGOS	Isabela	805	77.00	2
COSTA	LOS RIOS	Urdaneta	4,118	76.00	3
COSTA	M.SANTIAGO	Gualaquiza	4,228	73.00	4
COSTA	GALAPAGOS	Santa Cruz	4,523	72.00	5
COSTA	PASTAZA	Mera	662	71.00	6
COSTA	EL ORO	Santa Rosa	38,802	69.00	7
COSTA	GUAYAS	El Empalme	26,178	68.00	8
COSTA	GUAYAS	Samborondón	9,703	68.00	9
COSTA	EL ORO	Pasaje	34,586	68.00	10
COSTA	GUAYAS	Yaguachi	10,088	68.00	11
COSTA	GUAYAS	Naranjal	14,684	68.00	12
COSTA	GUAYAS	Guayaquil	1,699,375	68.00	13
COSTA	GUAYAS	Milagro	112,089	67.00	14
COSTA	Z.CHINCHIPE	Yantzaza	4,758	66.00	15
COSTA	EL ORO	Huaquillas	32,577	66.00	16
COSTA	EL ORO	Zaruma	6,822	65.00	17
SIERRA	PICHINCHA	Santo Domingo	119,127	64.00	18
SIERRA	CARCHI	Tulcán	40,839	62.00	19
COSTA	GUAYAS	Daule	27,141	62.00	20
COSTA	MANABI	Sucre	15,030	62.00	21
SIERRA	CARCHI	Espejo	4,092	62.00	22
COSTA	M.SANTIAGO	Santiago	1,701	61.00	23
COSTA	EL ORO	Machala	158,798	60.00	24
COSTA	MANABI	Portoviejo	156,250	60.00	25
COSTA	LOS RIOS	Quevedo	101,155	60.00	26
COSTA	PASTAZA	Pastaza	15,731	59.00	27
COSTA	ESMERALDAS	San Lorenzo	15,281	59.00	28
SIERRA	LOJA	Loja	103,183	58.00	29
SIERRA	LOJA	Sozoranga	875	58.00	30
COSTA	SUCUMBIOS	Lago Agrio	13,596	58.00	31
SIERRA	TUNGURAHUA	Banos	11,673	58.00	32
COSTA	SUCUMBIOS	Sucumbios	272	58.00	33
COSTA	LOS RIOS	Pueblovieja	5,563	58.00	34
SIERRA	TUNGURAHUA	Guero	1,670	58.00	35
SIERRA	LOJA	Puyango	4,041	56.00	36
COSTA	MANABI	Rocafuerte	8,095	56.00	37
COSTA	ESMERALDAS	Esmeraldas	130,944	56.00	38
SIERRA	LOJA	Calvas	13,046	56.00	39
COSTA	EL ORO	Arenillas	13,029	55.00	40
COSTA	M.SANTIAGO	Morona	8,365	55.00	41
COSTA	M.SANTIAGO	Palora	2,241	55.00	42
COSTA	GUAYAS	Urvina Jado	7,055	55.00	43
SIERRA	PICHINCHA	Rumiñahui	21,732	55.00	44
COSTA	ESMERALDAS	Eloy Alfaro	4,582	55.00	45
COSTA	M.SANTIAGO	Sucua	5,866	55.00	46
SIERRA	CANAR	Biblián	4,370	54.00	47
COSTA	LOS RIOS	Ventanas	25,382	54.00	48
COSTA	Z.CHINCHIPE	Zamora		54.00	49
COSTA	LOS RIOS	Babahoyo	60,569	53.00	50
SIERRA	COTOPAXI	Latacunga	38,482	53.00	51
SIERRA	LOJA	Paltas	6,447	53.00	52
SIERRA	BOLIVAR	Chimbo	3,685	52.00	53
SIERRA	LOJA	Zapotillo	1,168	52.00	54
COSTA	MANABI	Santa Ana	7,572	52.00	55
SIERRA	PICHINCHA	Cayambe	18,663	52.00	56
SIERRA	AZUAY	Santa Isabel	2,718	52.00	57
COSTA	EL ORO	El Guabo	10,669	51.00	58
COSTA	NAPO	Quijos	442	51.00	59
SIERRA	LOJA	Macará	14,220	50.00	60
COSTA	GUAYAS	Naranjito	14,770	50.00	61
COSTA	MANABI	Bolivar	12,747	50.00	62
COSTA	M.SANTIAGO	Limón Indanza	3,250	50.00	63
COSTA	EL ORO	Portovelo	4,879	49.00	64
COSTA	MANABI	Chone	48,557	49.00	65
SIERRA	LOJA	Catamayo	14,321	48.00	66
SIERRA	TUNGURAHUA	Santiago de Pil	5,272	48.00	67
SIERRA	BOLIVAR	Guaranda	16,829	47.00	68
SIERRA	TUNGURAHUA	Ambato	133,643	47.00	69
SIERRA	IMBABURA	Antonio Ante	15,291	46.00	70
SIERRA	IMBABURA	Cotacachi	6,144	46.00	71
SIERRA	CARCHI	Montúfar	14,146	46.00	72
SIERRA	LOJA	Celica	4,342	46.00	73

Table A7. Nutrition index per city

Region	Province	Canton	Urban Population 1989	Nutrition 1/	Ranking
SIERRA	CARCHI	Mira	2,909	45.00	74
COSTA	LOS RIOS	Vinces	20,739	45.00	75
COSTA	EL ORO	Pinas	11,566	45.00	76
SIERRA	PICHINCHA	Mejia	8,580	43.00	78
SIERRA	LOJA	Gonzanamá	1,887	43.00	79
SIERRA	COTOPAXI	Pujilí	5,022	42.00	80
SIERRA	LOJA	Saraguro	2,561	42.00	81
SIERRA	BOLIVAR	Chillanes	2,865	41.00	82
SIERRA	COTOPAXI	Salcedo	7,824	40.00	83
SIERRA	IMBABURA	Ibarra	72,016	40.00	84
SIERRA	CANAR	Azogues	19,317	40.00	85
SIERRA	CHIMBORAZO	Alausí	5,282	39.00	86
COSTA	NAPO	Archidona	2,620	39.00	87
SIERRA	BOLIVAR	San Miguel	5,025	37.00	88
SIERRA	AZUAY	Cuenca	218,490	37.00	89
COSTA	GUAYAS	Salinas	26,584	36.00	90
SIERRA	AZUAY	Gualaceo	9,124	36.00	91
COSTA	Z.CHINCHIPE	Chinchipe	3,021	36.00	92
SIERRA	IMBABURA	Otavalo	23,494	36.00	93
COSTA	MANABI	Paján	7,448	36.00	94
SIERRA	TUNGURAHUA	San Pedro de Pe	5,857	36.00	95
SIERRA	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,125	36.00	96
COSTA	NAPO	Tena	8,127	34.00	97
SIERRA	AZUAY	Girón	3,296	34.00	98
SIERRA	CHIMBORAZO	Chunchi	3,895	34.00	99
COSTA	MANABI	Manta	149,011	32.00	100
COSTA	ESMERALDAS	Muisne	4,430	31.00	101
SIERRA	LOJA	Espíndola	1,826	31.00	102
SIERRA	CHIMBORAZO	Riobamba	98,554	31.00	103
SIERRA	TUNGURAHUA	Patate	2,377	31.00	104
COSTA	GUAYAS	Balzar	26,074	30.00	105
SIERRA	PICHINCHA	Quito	1,233,865	29.00	106
SIERRA	AZUAY	Paute	2,947	29.00	107
COSTA	MANABI	Junín	4,543	28.00	108
SIERRA	AZUAY	Sigsig	4,170	27.00	109
SIERRA	COTOPAXI	Saquisilí	3,460	25.00	110
COSTA	MANABI	24 de Mayo	5,752	23.00	111
SIERRA	CANAR	Canar	14,824	23.00	112
SIERRA	CHIMBORAZO	Guano	7,522	22.00	113
SIERRA	IMBABURA	Pimampiro	5,277	19.00	114
COSTA	MANABI	Montecristi	10,634	17.00	115

Source: Malnutrition index, Instituto Nacional del Nino y la Familia, (INNFA), 1989.
1/ Calculated as the difference of 100 minus malnutrition index.

Indice de Desnutricion en Ecuador

Fuente

Los datos presentados por el Instituo Nacional del Niño y la Familia (INNFA) fueron recabados como parte de los esfuerzos emprendidos en el programa "Estudio sobre Crecimiento Físico de los Niños en el Ecuador," auspiciado por el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Nacional de Investigaciones Nutricionales y Médicos Sociales (ININM). El estudio específico se conoce como "Plan de Reducción de la Enfermedad y Muerte Infantil (PREMI)", por Yolanda Grijalba y otros.

Metodología Empleada

El índice de desnutrición fue calculado a partir de información sobre el peso de una muestra de 105,000 niños de las 20 provincias y 130 cantones. La muestra fue levantada en septiembre de 1986. Se tomaron muestras al azar de 100 por cada canton y se obtuvo un factor de replicación que se comparó con el censo de 1982. El peso de cada niño fue tabulado en comparación con el peso ideal que reportaba la Organización Mundial de la Salud para determinar la diferencia.

Confiabilidad de los Datos

El índice de desnutrición que se obtuvo con el PREMI es el único que existe en el Ecuador a nivel de ciudad y de cantón. Como resultado del PREMI, se obtuvo la desnutrición prevaleciente entre los niños menores de 1 año y los menores a 2 años; (Andrés Jarrín utilizó el índice para niños menores a 2 años).

	Desnutrición en 1986 Niños menores de 1 año	Desnutrición en 1986 Niños menores de 2 años
Quito	28%	71%
Guayaquil	12%	32%
Cuenca	28%	63%

Cuando se suscitó una preocupación respecto al número absoluto para Quito, INNFA respondió diciendo que el porcentaje de Guayaquil podría estar

subestimado, pero que en términos cualitativos, Guayaquil aún reportaría mejores condiciones nutricionales.

Esta conclusión es apoyada por el estudio de 1988 sobre malnutrición infantil en Quito, Guayaquil, y Cuenca realizado por el CONADE y el Ministerio de Salud (Wilma, Freire *Diagnóstico de la Situación Alimentaria Nutricial y de la Salud de la Población Ecuatoriana Menor de 5 Años*, 1988, p. 226). Este estudio hace uso de varios indicadores, incluyendo al peso, para caracterizar los problemas de malnutrición prevalecaientes en Quito, Guayaquil, y Cuenca. Según el Cuadro 41 de dicho estudio (el cual reporta un índice de malnutrición en Quito y Guayaquil), las tasas de desnutrición para Quito y Guayaquil basadas en los estándares de peso de los niños fueron:

Quito	34%
Guayaquil	25%

y en términos de altura, son:

Quito	47.3%
Guayaquil	34.5%

[redacted]O:
[redacted]Y
[redacted]

POR FAVOR DEVOLVER A LA:
BIBLIOTECA DE INHUDO
USAID/G-CAP