

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Capp1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazuil Offset

ECUADOR

DEBATE

39

Quito - Ecuador, diciembre de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y expectativa: los escenarios del show / 5 - 16

Marco Romero

Reducir el Estado: para qué y para quién? / 17 - 34

Milton Maya

Política: Gobierno Bucaramista y la política espectáculo / 35 - 42

Fredy Rivera

Conflictividad: El conflicto socio-político. Julio-Octubre 1996 / 43 - 52

Internacional: Productos primarios, mano de obra y calificación en la producción / 53 - 66

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador / 67 - 79

Carlos Larrea Maldonado

La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito / 80 - 97

Alan Middleton y Robert Kelly

Sector informal, una eterna alternativa al desempleo / 98 - 118

Jeannette Sánchez

Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995 / 119 - 131

Francisco Verdera

Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral / 132 - 136

Hans Ulrich Büniger

ENTREVISTA

Ciudadanos del Siglo XVIII, consumidores del siglo XXI / 137 - 143

Entrevista hecha por *X. Andrade y Javier Auyero* a

Nestor García Canclini

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 145 - 149

DEBATE AGRARIO

Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado / 151 - 160

Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T.

El pequeño productor agropecuario y la integración / 161 - 166

Patricio Martínez Jaime

ANALISIS

El diálogo democrático y la política de la cultura / 167 - 174

Laura Baca Olamendi

Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil / 175 - 199

Cristina Larrea Killinger

CRITICA BIBLIOGRAFICA

"El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador" / 201 - 206

Autor: Hugo Burgos Guevara

Comentarios de J.R. Villarías Robles

El pequeño productor agropecuario y la integración (*)

Patricio Martínez Jaime (**)

Las políticas y programas para la reducción de la pobreza tendrán que dar prioridad a las zonas rurales en el país, cuestionando las creencias, aún vigentes, de que la migración rural-urbana concentró la pobreza en las ciudades o de que el remanente de pobreza rural se encuentra polarizado sólo en la Sierra, principalmente entre los minifundistas.

AGRICULTURA Y POBREZA

La distribución de la pobreza en el Ecuador adquiere gran significación, pues la pobreza rural es más de dos

veces superior a la pobreza urbana, tanto en la Sierra como en la Costa, sea que se trate de pobreza extrema, pobreza mínima o línea de vulnerabilidad.

Incidencia de la pobreza, 1994 (por ciento de la población total)

		EXTREMA	POBREZA	VULNERABLE
COSTA	Urbana	9	26	44
	Rural	22	50	69
SIERRA	Urbana	11	22	34
	Rural	20	43	64
ORIENTE	Urbana	7	20	36
	Rural	50	67	80
NACIONAL	Urbana	10	25	40
	Rural	22	47	67
TOTAL		15	35	52

(*) Trabajo presentado en el Taller Subregional sobre Integración, organizado por ALOP-CAAP.

(**) Especialista en Comercio Exterior e Integración del IICA.

Estos datos, extraídos de un reciente informe del Banco Mundial, implican que las políticas y programas para la reducción de la pobreza tendrán que dar prioridad a las zonas rurales en el país, cuestionando las creencias, aún vigentes, de que la migración rural-urbana concentró la pobreza en las ciudades o de que el remanente de pobreza rural se encuentra polarizado sólo en la Sierra principalmente entre los minifundistas.

La interrelación de la agricultura con la pobreza rural se da de manera directa e indirecta, pues muchos pobres son agricultores deprimidos que trabajan en suelos inadecuados, sin infraestructura ni apoyo tecnológico y además explotados por cadenas arcaicas de comercialización; y por otra parte, porque los restantes pobres rurales realizan estrategias de supervivencia alrededor de actividades no agrícolas aunque casi siempre articuladas técnicas y financieramente a la agricultura. Más aún, el estudio del Banco Mundial demuestra que las familias no-pobres se sustentan mayoritariamente en actividades no agrícolas.

Aproximadamente la mitad de los costos directos del productor agropecuario ecuatoriano están constituidos por insumos transables, esto es, por insumos mayoritariamente importados; y esta dependencia se eleva en algunos productos hasta cerca del 70%. Esta es la razón por la cual la precisión de los ajustes en el tipo de cambio, o los retrasos o distorsiones que pudieran existir en ellos, afectan de manera directa al costo de los insumos y por tanto la rentabilidad concreta del productor agropecuario. Esta situación también afecta a gran parte de los

pequeños productores, aún cuando en ellos sea menor el promedio porcentual de significación de bienes importados en la estructura de costos.

Durante los últimos cuatro años, se estima que el retraso cambiario se situó en un promedio del 18%, pudiendo deducirse fácilmente la magnitud del impacto negativo al sector por causa de esta incidencia. Paralelamente, dado el bajo nivel de desarrollo gremial y la insuficiencia estatal, la gran mayoría de agricultores dependen para sus actividades de créditos privados formales o informales, a tal punto que se estima en el 60% el nivel promedio de los costos de producción agrícola cubiertos mediante créditos. En estas condiciones, también podemos vislumbrar la dura y adversa condición que en el último cuatrienio soportó el sector al acceder a un costo del dinero fluctuante entre el 50 y 55% anual en las fuentes formales como el Banco Nacional de Fomento, la Corporación Financiera Nacional o la banca privada, y a tasas anuales superiores al doble de éstas cuando se originaron en las fuentes informales, fuentes a las que deben recurrir con mayor frecuencia los pequeños productores.

Estas realidades nos permiten concluir que, por lo que hace referencia a las políticas internas, el destino del sector agropecuario ecuatoriano durante el próximo quinquenio continuará fuertemente determinado por la política macroeconómica del país y particularmente por las tasas de interés ofertadas en el mercado financiero, y por la justeza y oportunidad de los ajustes cambiarios. Podemos decir con toda certeza, que después del factor productividad, estos dos indicadores juegan el papel más importante dentro de la efi-

ciencia productiva agropecuaria en general, y dentro de las posibles estrategias de los pequeños productores en particular.

Apertura e integración

En los últimos cinco años, este 60% de habitantes rurales ecuatorianos situados bajo la línea de pobreza se ha visto enfrentado a la apertura comercial creciente, primero a nivel fronterizo, luego a nivel regional, y rápidamente a nivel continental y mundial. Lógicamente, para los agricultores pobres la libertad de importaciones podría percibirse como una amenaza inminente, aunque muchos de ellos la desconocen, o no pueden vislumbrar la magnitud de su posible impacto. A esta falta de conocimiento e información se agrega la dispersión y el inexistente o muy débil nivel de actividad gremial, lo cual dificulta los intentos de viabilizar políticas destinadas a una rápida creación de condiciones tecnológicas y gerenciales para poder asumir el reto de la internacionalización económica, sorteando o neutralizando las amenazas, o incluso aprovechando eventuales oportunidades.

El factor determinante de esta incidencia externa se concreta en los acuerdos de liberalización comercial, suscritos en los procesos de negociación, sean de alcance multilateral, plurilateral o bilateral. El 21 de enero de 1996 Ecuador ingresó a la OMC y por tanto debe ahora ajustar sus políticas a las normativas de los acuerdos multilaterales del GATT de 1994, y particularmente al Acuerdo Agrícola recientemente estrenado en ese foro mundial.

Dicho Acuerdo compromete a sus signatarios, principalmente en tres tipos de compromisos:

1. Disminución de las barreras al comercio agropecuario, transformando todas las medidas no arancelarias en un equivalente arancelario y reduciendo ese agregado arancelario en un 36% durante 6 años para los países desarrollados, y en un 24% durante 10 años para los países en desarrollo. Igualmente, cada país se compromete a negociar accesos mínimos a sus mercados de productos originarios de otros países miembros;

2. En cuanto a políticas internas, se comprometen a reducir en un 20% el valor económico de todas las ayudas de políticas que distorsionen de manera directa y significativa los precios agropecuarios. Sin embargo, para los países en desarrollo como Ecuador, y en base al principio de "trato especial y diferenciado", se estipulan excepciones como las siguientes:

- 2.a. Los apoyos "distorcionadores", esto es, los que afectan directamente el nivel de precios, pueden sumar hasta un 10% del valor de la producción en granja por cada producto, o del valor total del PIB agropecuario;

- 2.b. Se permiten subsidios a las inversiones exclusivamente para los países en desarrollo, siempre cuando éstos sean de disponibilidad general. Sin embargo, debe señalarse que aún la OMC no ha aclarado el alcance del concepto "inversiones", pues según se enfoque desde una perspectiva administrativa, económica o financiera, puede entenderse desde el amplísimo ámbito de todo gasto destinado a la producción o comercialización agropecua-

ria, hasta el restringido sentido de aquel egreso destinado a nuevos activos fijos de largo plazo.

3. Lo que interesa más para nuestro tema, el GATT prohíbe la creación de nuevas subvenciones a las exportaciones, y enumera aquellas que deben ser reducidas en un 36% de su valor: subvenciones según la **performance** exportadora; exportación de reservas gubernamentales a precios internos; exoneración de gravámenes obligatorios; subsidio al contingente agropecuario incorporado al producto final exportado; subvención para reducir los costos de comercialización de las exportaciones; y, subvención al transporte interno y fletes. También es de enorme importancia conocer que para los países en desarrollo como Ecuador, si están permitidos estos dos últimos tipos de subvenciones hasta el año 2005.

La aplicación de estos compromisos, de realizarse cabal y correctamente, traerá como efecto principal la reversión de la tendencia a la baja relativa de los precios y al descenso de los volúmenes evidenciados por el comercio agropecuario mundial en las últimas décadas.

En resumen, en circunstancias en que la aplicación progresiva del Acuerdo Agrícola del GATT hace prever una elevación generalizada de los precios reales agropecuarios de entre el 4 y 15% para los productos de origen templado, y de entre el 6 y 10% para los tropicales (FAO 1994, BM 1995, IICA 1995), debemos tener muy presente que sí está permitido subsidiar mediante sacrificios fiscales -y hasta hoy sin límite alguno- a las inversiones agropecuarias, entendidas al menos como obras de infraestructura para el media-

no y largo plazo, y que igualmente nos está permitido a los países en desarrollo subvencionar costos de transporte, flete y comercialización para las exportaciones de productos del universo agropecuario.

Paralelamente, debemos incorporar necesariamente dos procesos de negociaciones de apertura comercial en marcha. El uno con el MERCOSUR, dentro de la convergencia necesaria de los bloques subregionales para la construcción del área de libre comercio hemisférica, y, sucesivamente, la instauración de la liberalización continental total, prevista para ser alcanzada en un proceso de una década, (ALCA) según la Declaración Presidencial de la Cumbre de Miami. Debemos entonces imaginarnos un escenario en el que el pequeño productor agropecuario ecuatoriano empieza a competir ya, en un mercado que opera dentro y fuera de nuestro territorio, frente a la producción agropecuaria del NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México) y con la del MERCOSUR, verdadera potencia agropecuaria mundial, y sin protección arancelaria alguna.

Conjugando estos factores con las tendencias generales derivadas de la reciente incorporación del comercio agropecuario mundial a las normativas multilaterales del GATT, nos determinan finalmente dos grandes grupos de líneas productivas, que por tanto deberían ser objeto de políticas diferenciadas en razón del comercio exterior.

Productos amenazados: cebada, soya, trigo. No tan radicalmente amenazados: el arroz, las aves y la leche.

Productos con oportunidades: frutas de climas tropicales como mango, piña y melón; hortalizas susceptibles de exportación en frío o al vacío con bajo

costo relativo de inversión; elaborados industriales de banano; flores ornamentales. No tan claramente definidas las condiciones positivas; aguacate, tomate de árbol, extracto de maracuyá.

Así, parece obvio que en el mediano y largo plazo, y en líneas globales, el proceso de apertura hemisférica será beneficioso para elevar y ampliar los niveles de productividad agropecuaria y agroindustrial pero, igualmente debemos advertir que en las etapas intermedias posiblemente se presentarán conmociones de diverso matiz, generalmente vinculadas a procesos de reconversión de cultivos, y reasignación y reentrenamiento de mano de obra, las cuales afectarán de manera más decisiva y amplia a los pequeños productores. La hondura y alcance de la transición dependerá, en el caso de cada cultivo, de algunos factores preestablecidos, tales como: ventajas comparativas naturales; potencialidad para el desarrollo gerencial, versatilidad y organización de la fuerza de trabajo; infraestructura apta para asimilar rápidamente las innovaciones tecnológicas; entre los principales. A este último punto debe articularse la capacidad de responder a los nuevos requerimientos que emergen en el mercado mundial agropecuario: decrecimiento de los niveles de tolerancia a la presencia de residuos químicos; empaque y presentación biodegradable o más acorde a las normas ecoambientales; y, elevación de los estándares nutricionales o de calidad intrínseca de los productos agropecuarios.

Medidas prioritarias

En términos contemporáneos, es iluso -y hasta demagógico- definir pla-

nes detallados para ser ejecutados solo por y desde el Estado. El rol previsible e insustituible del Estado deberá solo concentrarse y fortalecerse en las decisiones dentro de las negociaciones comerciales internacionales, y hacia lo interior en la instauración de los servicios y de las estructuras que permitan asumir de mejor manera el aprovechamiento de las oportunidades y la superación de las amenazas que engendran ese proceso de apertura y liberalización comercial. Dentro de la amplia gama de posibles medidas, veo pertinente resumir aquí dos que podrían favorecer significativa y rápidamente el posicionamiento de los pequeños productores agropecuarios, dentro del actual marco de desregulación y liberalización:

1. La instauración de un sistema de información comercial agropecuaria que se distribuya en todos los niveles sociales y geográficos del país, mediante medios radiofónicos y una red computarizada extendida a través de las Facultades de Ciencias Agropecuarias, Cámaras de Agricultura, gremios de productores y Bolsa Nacional de Productos, y que provea a cualquier productor, gratuitamente o a costo mínimo, de información accesible, resumida, transparente y práctica, respecto al comportamiento y evolución de los mercados. Este debe ser el primer paso, pues todo lo que se haga sin él, sólo quedaría en el campo del voluntarismo, del academicismo, o del activismo ineficiente e intrascendente. La competitividad depende en gran medida de la capacidad para obtener y manejar más y mejores datos pertinentes a los fenómenos y elementos determinantes de los mercados, y es fundamental e irremplazable para que

puedan tomar decisiones oportunas y adecuadas tanto en los sectores privados dedicados a la producción, comercialización, financiamiento, o prestación de servicios en el sector agropecuario, como los niveles decisores de las autoridades públicas encargadas de impulsar servicios de investigación y promoción técnica.

2. Considero de igual o mayor importancia, facilitar a los pequeños productores la posibilidad del logro de la competitividad, permitiéndoles organizarse en formas gremiales ágiles y modernas. Es imprescindible liquidar de un solo tajo la inmensa maraña de requisitos absurdos y homogenizados hoy imperantes para la aprobación o registro de los gremios de productores, así como para su capitalización mínima mediante recursos obtenidos de sus propias actividades regulares. Una moderna concepción de la distribución de funciones entre lo público y lo privado, hace evidente que el Estado pueda y deba promover un marco estable de reglas del juego precisas, y que para ello no sólo debe permitir, sino alentar y promover, la organización de diversos núcleos y niveles gremiales de productores agropecuarios.

Estos nuevos núcleos podrán asumir, por lo menos, tres funciones importantísimas y absolutamente innovadoras:

a). El acceso, análisis y difusión de la información generada mediante el sistema nacional respecto a las oportunidades del mercado, a la evolución de la demanda, a la evolución de los precios, y al cambio de los requisitos para las importaciones desde otros países;

b). La gestión para la compra de insumos en escala, mediante concurso interno de ofertas; la gestión para la obtención del crédito en el mercado privado, o para otorgar garantías; el diálogo con el Estado para concertar apoyo a la inversión o a la exportación conforme a las normas del GATT; y la gestión para la venta o exportación en volumen. Más adelante, el apoyo a la incorporación de valor en el producto; y,

c). Servir como vehículo para la difusión, reproducción, validación y extensión de innovaciones tecnológicas, mediante contratos de cooperación con el INIAP, o con corporaciones transnacionales, incluyendo la participación en el proceso de capacitación de los recursos humanos.