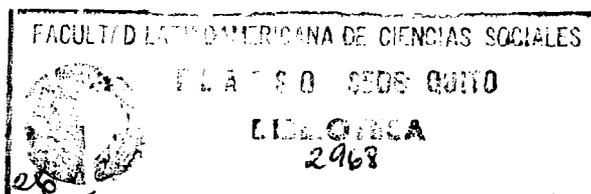


PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION
SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA
EN AMERICA LATINA "PROTAAL"

Documento PROTAAL No. 40

EL PROCESO DE TRANSFORMACION
DE LA PRODUCCION LECHERA SERRANA Y
EL APARATO DE GENERACION TRANSFERENCIA EN ECUADOR

Oswaldo Barsky
Alex Barril
Gustavo Cosse
Jorge Morandi
Humberto Vinueza



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE QUITO

Quito, Ecuador
marzo, 1980

CAPITULO V

ASPECTOS DE LA POLITICA ESTATAL VINCULADOS CON LA
PRODUCCION Y EL CONSUMO DE LECHE

C O N T E N I D O

C A P I T U L O V

	PAGINA
Indice de cuadros	352
A. INTRODUCCION	353
B. LA POLITICA ESTATAL DE COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE CONSUMO INTERNO	354
B.1. Mecanismos	354
B.2. Evolución de los precios de la leche	364
C. LA POLITICA ESTATAL Y LAS IMPORTACIONES	366
C.1. Introducción	366
C.2. Importación de fertilizantes y compuestos agroquímicos	369
C.3. Maquinaria agrícola	372
C.4. Otros insumos importados	373
C.5. La importación de leche	374
D. LA POLITICA DE CREDITO	378
D.1. Introducción	378
D.2. Evolución del crédito del sistema bancario nacional hacia el sector agropecuario	379
D.3. Instituciones que otorgan crédito al sector agropecuario	385
D.3.a. Banco Nacional de Fomento	385
D.3.b. Banco de Cooperativas del Ecuador	394
D.3.c. Crédito 222-EC del Banco Mundial	395
D.4. La utilización de créditos en la cuenca lechera de Cayambe	398
D.5. Algunas reflexiones	403
E. LA POLITICA SALARIAL	404
E.1. Mecanismos	404
E.2. Evolución del salario	406
F. SUBSIDIOS A LA LECHE	410

INDICE DE CUADROS

NUMERO	TITULO	PAGINA
V - 1	Incremento del precio de la leche a partir de 1966.	365
V - 2	Importaciones de fertilizantes 1970-1978.	370
V - 3	Importación de materias primas, producción y venta 1972-1978.	370
V - 4	Importación de leche y productos lácteos.	377
V - 5	Crédito concedido por el sistema bancario nacional, por destino 1948-1978.	380
V - 6	Crédito concedido por el sistema bancario nacional, por destino 1953-1977.	381
V - 7	Variación del crédito agropecuario industrial y comercial como porcentaje del total del crédito concedido 1948-1978.	383
V - 8	Tasas de crecimiento anual del crédito concedido. Total y sector agropecuario 1970-1977.	384
V - 9	Volumen de crédito otorgado a la agricultura 1964-1977.	387
V - 10	Recursos del Banco Nacional de Fomento 1973-76.	390
V - 11	Número de créditos y valor por destino de los fondos 1970-1978.	392
V - 12	Crédito agropecuario nacional y por regiones.	396
V - 13	Créditos concedidos por la sucursal Cayambe del BNF por destino 1970-1978.	400
V - 14	Fuentes de crédito de las unidades productoras agropecuarias, por tamaño 1973.	401
V - 15	Cuenca lechera de Cayambe. Número de unidades productoras agropecuarias que recibieron crédito, por tamaño 1973.	402
V - 16	Evolución de los salarios de los trabajadores agrícolas del Ecuador 1971-1980.	408

A. INTRODUCCION

En el presente capítulo se desarrollan las políticas estatales de directa incidencia en el producto analizado. Se introduce el tema con una visión global de la política estatal de comercialización de los productos agropecuarios de consumo interno, que permita entender el marco institucional específico en que funciona la política hacia la leche. Luego se presenta la evolución de los precios de la leche, uno de los aspectos centrales de la política estatal, ya que su regulación es hecha por el Estado. Otro aspecto importante que tiene que ver con el precio y disponibilidad de los insumos del sector productor agropecuario, se desarrolla a partir de analizar la política de importación de insumos. También se recoge información sobre la propia importación de leche en polvo para su uso en las plantas industriales y el consumo directo. La política de crédito, que ha jugado un papel decisivo en el proceso de transformaciones del sector analizado, merece un tratamiento detallado, mostrando su evolución global y en las cuencas lecheras estudiadas. La política salarial que incide en el sector se detalla a continuación, y finalmente se muestra información sobre los subsidios directos a los productores por el Estado.

B. LA POLITICA ESTATAL DE COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE CONSUMO INTERNO

B.1. Mecanismos:

Desde la creación de la "Comisión Nacional de Leches", en mayo de 1964, bajo el régimen de la Junta Militar de Gobierno, el Estado Ecuatoriano ha venido implementando, de manera sucesiva, políticas orientadas a la fijación, regulación y control de precios de la leche, así como también dictaminando normas para la supervisión del funcionamiento de la producción, transporte y procesamiento de este producto.

Antes de 1964, los productos lácteos no estuvieron reglamentados desde el aparato oficial, ni en los precios máximos al consumidor, ni en los mínimos al productor, como tampoco se llevaron a cabo acciones permanentes y con rigor para el control de calidad, condiciones higiénicas, etc.

Los precios se comportaban al "vaivén" del libre mercado, cuyas fluctuaciones impactaban directamente en el consumidor.

Es a partir del año anteriormente señalado, que se crean las bases para la intervención correctora del Estado, en el proceso de producción, fomento y abastecimiento de los productos lácteos.

Con el Decreto Supremo No. 925 de 1964, se creó la Comisión Nacional de Leches, que como su nombre lo sugiere, fue el instrumento oficial de regulación de la actividad lechera en el país.

La Comisión estuvo integrada por el Director General de Fomento Pecuario del Ministerio de Fomento y delegados (uno por cada entidad), de la Dirección de Sanidad, de los ganaderos, de las industrias

lácteas, de la Asociación de Municipalidades del Ecuador y del Ministerio de Comercio y Banca.

Este organismo Estatal, con sede en Quito y con jurisdicción en toda la República, en lo fundamental se orientaba a:

- Controlar el funcionamiento de las empresas productoras, transportadoras, pasteurizadoras, etc. para garantizar una mejor comercialización de la calidad de los productos y sus condiciones higiénicas.
- Dictaminar sobre las ordenanzas municipales, reguladoras de precios, vigentes en ese entonces.
- Formular registros de centros productores de leche, empresas de procesamiento y transporte para la consiguiente expedición de certificados de sanidad e higiene a los establecimientos industriales y animales productores en finca, a través de la Dirección General de Fomento Pecuario, encargada de cumplir la acción política de la comisión nacional de leche.
- Supervisar el cumplimiento de otras disposiciones como la obligatoriedad de las empresas procesadoras de contar con el asesoramiento de un técnico en industrias lácteas y un bromatólogo.

En todo momento los informes y estudios elaborados para la regulación de precios de los lácteos, en base al numeral tercero, literal b) del Artículo 40 de la Ley de Régimen Municipal, fueron llevados a cabo generalmente por la Dirección General de Fomento Pecuario, Departamento Ministerial al que tuvieron acceso e influencia determinante los productores y los industriales.

La intencionalidad de la legislación tuvo logros relativos en su ejecución durante 9 años de existencia de la Comisión Nacional de Leches. La imposibilidad física de llevar a cabo un control rígido de la calidad y del precio a nivel nacional, fue notoria durante este período. Durante el funcionamiento de la comisión, la leche, en un período de 9 años sufrió un incremento de S/. 0.80 por litro.

La Comisión Nacional de Leches tuvo vida hasta 1973, año en que otro gobierno militar la sustituiría por la Superintendencia de Precios.

Mediante Decreto Supremo No. 162, expedido el 16 de febrero de 1973 se crea esta entidad estatal, como organismo controlador y regulador de precios de los productos agropecuarios e industriales, con jurisdicción nacional. El 25 de abril del mismo año se promulgó la Ley Reguladora para este organismo, considerando que "es necesario armonizar las diferentes disposiciones legales que tratan acerca de la fijación y control de precios de manera que se cuente con un sólo cuerpo legal que asegure su total ejecución a nivel nacional y evite interferencias que limiten la acción del gobierno".

Efectivamente, antes de 1973, la fijación de precios, control de calidad, márgenes de comercialización, etc. de los productos provenientes de los sectores agropecuarios, artesanal e industrial no estuvieron sujetos a una sola legislación y por tanto, a un único organismo rector de la política. Varias instituciones, comisiones, etc. determinaban las políticas de manera descoordinada sobre los productos, y por separado.

El intento de concentrar en una sola entidad estas acciones, de por sí creaba expectativas positivas, más aún cuando el mecanismo anterior iba a ser eliminado por inoperante y disperso.

La Superintendencia de Precios, encargada de la formulación y aplicación de una política nacional, nacía con funciones importantes de las que se destacaban las siguientes:

- a) Analizar, evaluar, regular, fijar y coordinar el control de los precios para los productos del agro, la industria y la artesanía del país, así como de productos, artículos y mercaderías importados.
- b) El Superintendente era el funcionario encargado de dirigir bajo su responsabilidad la política, con autoridad en todo el territorio nacional. Se creaba también un nivel asesor y otro operativo.

El Superintendente tenía las siguientes atribuciones:

- Establecer la política en armonía con los planes y programas del desarrollo nacional.
- Declarar la prioridad de productos necesarios para el mercado interno y supervisar la fijación de las cuotas de exportación e importación de los mismos, determinadas por los organismos públicos competentes.

La debilidad con la que actuó la Superintendencia de Precios, carente de una política clara y acorde con las necesidades de los productores, comerciantes y consumidores del país, determinó que después de 4 años de existencia desapareciera sin lograr aproximarse a los

objetivos fundamentales para los que fue creada.

La fijación, regulación y control de precios no estuvieron respaldados por estudios básicos de costos de producción y rentabilidad; tampoco se analizó la interrelación entre las actividades productivas agropecuaria, industrial y artesanal; por último, no hubo la presencia de un mecanismo coordinador con los innumerables organismos del estado que estaban obligados, por mandato de la Ley, a participar en esta actividad.

Obviamente, la discontinuidad en el control de la actividad productora de leche estuvo inmersa en el juego burocrático de esta institución pública, cuyo funcionamiento se manifestó por demás incoherente. Es necesario precisar que, en el período de su corta existencia auspició el incremento del precio de la leche en S/. 2,00 en relación al anterior a 1973, que era de S/. 2,00; es decir, en cuatro años el precio de un litro de leche en finca fue aumentado en el 200%, ascendiendo a S/.4,00 en el año de 1973.

No habiendo cumplido con su finalidad, la Superintendencia de Precios fue abolida y sus funciones fueron asumidas por el Frente Económico creado en 1972, constituido por los Ministros de Agricultura y Ganadería, Industrias y Comercio, Recursos Naturales y Energéticos y Finanzas, bajo la autoridad directa del triunvirato, para cuyo ejercicio uno de los triunviros lo representaba en la toma de decisiones. Actualmente, bajo el régimen constitucional, es el Vicepresidente quien dirige el Frente Económico.

Con el Decreto 1774, del 25 de agosto de 1977 se promulga la Ley de Control de Precios y Calidad. Poco más tarde, su reglamento con Acuerdo Ministerial 0003 del 2 de agosto de 1978, en lo ~~concerniente~~ a la competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Este cuerpo de leyes encarga al Frente Económico las siguientes tareas:

- a) Regulación de precios de los bienes y servicios de consumo popular, cuya oferta presente prácticas monopólicas, para lo cual se deberá establecer:
 - Precios máximos para el consumidor.
 - Precios mínimos para el productor.
- b) Control de precios y calidad, en base a las normas establecidas por los organismos competentes del estado.
- c) Fijación de márgenes de utilidad en el mercado de productos agropecuarios y agro-industriales, básicos o estratégicos para el consumidor.
- d) Dentro de una acción de "libertad vigilada" la supervisión y control de precios, establecidos libremente por el productor y comerciante de productos considerados como no estratégicos.

Al estar conformado el Frente Económico por los Ministros de los sectores de la Producción y las Finanzas el poder de decisión para regular, fijar, normar y reglamentar los precios de los productos está concentrado en los propios ministros de estado, quienes por las facultades que les otorga la Ley, ejercen sus funciones en la ejecución de

la política en su sector específico, a través de sendas Comisiones de Precios en los respectivos ministerios.

Estas Comisiones deben presentar informes-estudios a los ministros correspondientes, para que luego de su aprobación sean considerados por el Frente Económico, quien fija, revisa o modifica las listas de productos y sus precios, cuando las circunstancias así lo requirieren.

Por otro lado, el Frente Económico puede fijar por sí mismo los precios sobre la base de estudios, que relacionados con ellos se hubiesen realizado.

De este modo, las diferentes carteras ministeriales procedieron a reglamentar la Ley de Control de Precios y Calidad, en lo que a cada una le competía.

Mediante el anteriormente citado Acuerdo No. 0003, del 2 de enero de 1978, el Ministerio de Agricultura crea la Comisión de Precios Agropecuarios, integrada por el Subsecretario de esa cartera, quien lo preside; el Director de Planificación y el Director General de Comercialización del mismo Ministerio, señalando los límites del campo de acción del Ministerio de Agricultura y Ganadería en su conjunto, como también las funciones de la comisión recién creada.

Entre las atribuciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería están las siguientes:

- a) Someter a la aprobación del Frente Económico, las listas de los bienes de consumo popular, básicos o estratégicos y materias primas de origen agropecuario e insumos para la

producción agropecuaria, cuyos precios serán regulados a través de la fijación de precios máximos para el consumidor, de precios mínimos para el productor y de márgenes de utilidad. Para el efecto acompañará los estudios técnicos exigidos en el Art. 5 de la Ley de Control de Precios y Calidad.

- b) Recomendar al Frente Económico los niveles de precios mínimos para el productor, incluidos en la respectiva lista aprobada por dicho Organismo, acompañando los informes y programas a los que se refieren los Art. 7 y 8 de la Ley de Control de Precios y Calidad.
- c) Fijar los precios por los servicios de piladoras, molinos, desmotadoras y otros relacionados con la actividad agropecuaria, que determine el Ministro de Agricultura y Ganadería.
- d) Fijar los precios máximos para el consumidor y los márgenes de utilidad en el mercado de los bienes agropecuarios incluidos en las respectivas listas aprobadas por el Frente Económico.
- e) Fijar con el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, los precios máximos para el consumidor y los márgenes de utilidad en el mercadeo de los bienes agroindustriales incluidos en las respectivas listas aprobadas por el Frente Económico.
- f) Colaborar con el INEN para fijar las normas de calidad de los bienes contemplados en las listas aprobadas por el Frente Económico.

- g) Controlar el cumplimiento de las Normas de Calidad de los Bienes Agropecuarios y Agroindustriales.
- h) Robustecer y agilizar el Servicio de Información de Mercadeo y Precios.
- i) Mantener actualizados los estudios integrales de costos de producción y mercadeo de los bienes agropecuarios y agroindustriales.
- j) Coordinar la intervención de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios, ENAC, y la Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT, en el mercadeo de bienes e insumos agropecuarios y agroindustriales.
- k) Coordinar las acciones de control con los demás Ministerios y organismos del Estado, Municipalidades, Intendencias y Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre control de precios y calidad.

En lo que se relaciona con las funciones de la comisión de precios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las más importantes son las que se detallan a continuación:

- a) Analizar los estudios básicos, informes y recomendaciones de la Dirección General de Comercialización y Empresas para:
 - Conformar las listas de bienes de consumo popular, básicos o estratégicos y materias primas de origen agropecuario e insumos. Así mismo, la presentación de estudios para la

fijación de precios máximos al consumidor, mínimos al productor y márgenes de utilidad.

- Preparar conjuntamente con las comisiones de precios de los otros ministerios, los estudios y propuestas para:
 - a) proponer la inclusión de productos en las listas correspondientes, sujetos a la fijación dentro del régimen de regulación de precios; y
 - b) proponer estudios cuando se trate de productos que competen a dos o más ministerios.
- Todas las propuestas son presentadas al Ministro de Agricultura y Ganadería para su aprobación. Este a su vez debe ponerlos a consideración del Frente Económico.

El Estado Ecuatoriano, no obstante contar con una Legislación en la que la fijación, regulación y control de precios de calidad está instrumentalizada para su aplicación a través de un organismo del más alto nivel como es el Frente Económico, no ha podido hasta el presente impulsar acciones sólidas dentro de un plan político de alcance nacional.

Las causas fundamentales para que ésto ocurra, entre otras, son las que a continuación se enuncian:

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería no cuenta con los estudios básicos de costos para la fijación y regulación previa de los precios máximos al consumidor y mínimos al productor.
- "El libre albedrío" en el mercadeo de los productos tiende a expresarse anárquico por la ausencia de mecanismos de vigilancia

sobre los márgenes de utilidad, beneficiando fundamentalmente a los comerciantes.

- El control oficial de calidad de los productos no ha sido viable a causa de la inconsistencia en la organización para tales fines.
- El Frente Económico, organismo de alto nivel ejecutivo para dictaminar la política, por su misma condición se ha constituido en un obstáculo en el que se refleja la ineficiencia de las otras instancias de más bajo nivel.

B.2. Evolución de los Precios de la Leche:

En el cuadro V-1 se refleja la inestabilidad de los precios de la leche en finca y en planta. En lo referente a los precios en finca, éstos tuvieron variaciones todas en dirección al incremento, en períodos muy cortos, de 1966-69, S/. 0.30/litro; de 1969-71, S/. 0.20/litro; de 1971-73, S/. 0.10/litro; de 1976-78, S/. 0.20/litro; como también en años sucesivos desde 1973 hasta 1976, en S/. 2,00 y desde 1978-79 en S/. 1,00.

Desde el año de 1966 hasta 1979, es decir en un período de 13 años la leche ha sufrido un incremento en el precio por litro de S/. 4,00. Si en 1966 el precio por litro fue de S/. 1,20, en 1979 el mismo es de S/. 4,40 en finca. El alza más importante ocurre desde 1974 hasta 1979, en S/. 2,60/litro, lo que quiere decir el 80% del incremento en todo el período de 1966 a 1979.

Las constantes alzas del precio de la leche en finca, afectaron automáticamente en el establecido para el producto terminado en las plantas procesadoras. Sin embargo, es necesario resaltar el hecho

CUADRO V-1

INCREMENTO DEL PRECIO DE LA LECHE A PARTIR DEL AÑO 1966
(en sucres)

AÑO	INCREMENTO	PRECIO EN FINCA	MARGEN 'TRANSPORTE	PRECIO PLANTA	COSTOS PROCESAMIENTO	PRECIO PRODUCTO TERMINADO PLANTA	MARGEN DISTRICION Y VENTA	PRECIO GYL BOTELLA/CAR.	PRECIO UIO BOTELLA/CAR.
1966	0.20	1,40	0.10	1,50	0.30	1,80	0.20	3,00	2,00
1969	0.30	1,70	0.10	1,80	0.30	2,10	0.20	3,30	2,30
1971	0.20	1,90	0.10	2,00	0.30	2,30	0.20	3,50	2,50
1973	0.10	2,00	0.10	2,10	0.30	2,40	0.20	3,60	2,60
1974	0.80	2,80	0.10	2,90	0.40	3,30	0.30	4,40	3,60
1975	0.20	3,00	0.20	3,20	0.40	3,60	0.40	5,00	4,00
1976	1.00	4,00	0.20	4,20 y 5,00	0.60	4,80	0.40	5,50F 6,30	5,20F
1978	0.20	4,20	0.20	4,20 y 4,80	0.60	5,40	0.60	0.80	
1979	1.00	4,30/ 5,0	0.20	4,40 y 4,80	0.60	5,40	1,60	0.80	7,20F 8,00 6,20F
1979 (mayo)				5,90					

F = Funda

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Comercialización. Departamento de Precios.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito.

de que desde 1966 hasta 1974, los costos de procesamiento permanecen invariables en S/. 0.30/litro. Desde 1974 hasta 1976 el mismo se incrementa en S/. 0.40/litro y desde 1976 en adelante en S/. 0.60/litro.

Los costos de transporte desde la finca hasta la planta se mantienen inalterados desde 1966 hasta 1975 en S/. 0.10/litro, año en el que ascendió a S/. 0.20/litro, costo que se mantiene hasta el presente.

De igual modo los márgenes de distribución y ventas, según el mismo cuadro de referencia, se mantienen inamovibles desde 1966 hasta 1973 en S/. 0.20/litro; para 1974, S/. 0.30/litro; desde 1975 a 1978, a S/. 0.40/litro; y, desde 1978 hasta el presente a S/.0.60/litro en la Costa y S/. 0.80/litro en la Sierra. El costo del transporte hacia la Costa se encareció en S/. 1,00 en 1979, elevándose a S/. 5,60.

El precio final del producto procesado para el centro de consumo Quito, desde 1966 a 1976 se elevó de S/. 2,00 a S/. 6,20 en funda. Para Guayaquil, en el mismo período se incrementó de S/. 3,00 a S/. 7,20 en funda, y a S/. 8,00 en cartón.

C. LA POLITICA ESTATAL Y LAS IMPORTACIONES

C.1. Introducción:

Según datos recientes, proporcionados por la Comisión para el Sector Agropecuario (mayo-junio 1979), el volumen de productos agrícolas disponibles aumentó considerablemente al inicio de la década de los años sesenta. Durante 1970-71 a 1975-77 la demanda interna de dichos productos aumentó en el 5.9% anual lo que significó el

2.3% por habitante. En el período señalado, el ingreso promedio per cápita se incrementó en 6.9% anual, tasa alta, que influyó en el sostenido crecimiento de la demanda de bienes de consumo.

Simultáneamente, durante el mismo período el volumen de la producción agropecuaria del país se incrementó en un 5.3% anual.

La producción ganadera creció a un ritmo anual de 2.1% por habitante. Este crecimiento de las actividades pecuarias no solamente obedeció a un dinamismo en la demanda de los sectores consumidores de mayor capacidad sino también a la política estatal tendiente a vigorizarlas y protegerlas a través del crédito, asistencia técnica e importación de maquinaria, ganado de raza, semillas, fertilizantes, productos veterinarios, etc. Esta atención gubernamental fue capitalizada especialmente por las explotaciones medianas y grandes.

Las importaciones de productos agrícolas se modificaron, en el período 1970-78 en un 15% de incremento acumulativo anual, es decir de 69 millones de dólares a doscientos siete millones de dólares. De entre ellas, para el consumo directo, las más importantes fueron las de leche y manteca de cerdo.

Así mismo es necesario destacar que las exportaciones (banano, café y cacao) frente a las importaciones destinadas al sector agropecuario para el período arriba indicado dejaron un saldo positivo de la balanza comercial pasando de 114 a 635 millones de dólares.

En ello influyeron sensiblemente las condiciones del mercado internacional que fijó altos precios a los productos primarios agropecuarios exportados por el país.

Por otro lado, con el Decreto No. 1267 de 6 de noviembre de 1972, se intenta establecer una política "de amplio respaldo y colaboración hacia el sector agropecuario del país" para lo cual, a la vez que se estimulaba cambios tecnológicos, se promovía la adquisición de insumos importados con exoneración de impuestos.

El texto del Decreto en su parte más importante decía lo siguiente:

"Previa calificación del Ministerio de la Producción, de acuerdo con los Reglamentos pertinentes, gozarán de la exoneración del 100% (ciento por ciento) de los derechos a la importación, siempre que no existiere producción nacional, las siguientes mercaderías; maquinaria de uso agrícola o pecuario, implementos y herramientas de uso agrícola o pecuario, llantas para tractores, repuestos, especialidades farmacéuticas de uso veterinario, preparadas o dosificadas con fines medicinales y terapéuticos, pesticidas, fertilizantes orgánicos y químicos, sueros y vacunas, postvitaminas y vitaminas naturales o producidas por síntesis, puras o simplemente mezcladas entre sí, mezclas minerales para sobrealimentación, antibióticos puros o mezclados entre sí, semillas, plantas y semen.

Igual exoneración se concederá a las importaciones de animales destinados al mejoramiento de la especie, cuando se cumplan los requisitos de orden sanitario, establecidos en las Leyes y Reglamentos correspondientes".

Se hace necesario precisar que en 1964 hubo un intento parecido en lo que se relaciona a la exoneración del 100% a los insumos y bienes de capital importados para la producción agropecuaria y en

julio de 1971 la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal, dictada por el gobierno de Velasco Ibarra, extendió a todas las actividades agropecuarias una exención del 80% de los impuestos a la importación de insumos. Pero es desde 1972 que el Estado, que empieza a contar con los recursos petroleros se interesa de manera más decidida en llevar a la práctica una acción política en este campo.

Por ejemplo hasta el año de 1976, el Banco Nacional de Fomento estuvo encargado de la importación y distribución de insumos en el país, actividad que incidió como un mecanismo regulador de los precios y del abastecimiento más o menos oportuno. El deterioro paulatino de este mecanismo, más los inapropiados y presuntamente dolosos manejos en su etapa última, hicieron que las casas comerciales privadas monopolizaran nuevamente las importaciones y fijaran los precios del insumo de acuerdo a su interés y conveniencia, situación ésta que ha impactado en forma negativa a los productores agropecuarios, y en consecuencia a los consumidores de productos alimenticios provenientes del agro.

C.2. Importación de Fertilizantes y Compuestos Agroquímicos:

Las importaciones de fertilizantes fueron fundamentales para atender las actividades de la producción agropecuaria en la década de los años setenta. A continuación se detallan dichas importaciones en lo que se refiere a fertilizantes foliares, simples y compuestos, para el período 1970-1978.

De las cifras constantes en el cuadro V-2 se deduce que los años 1974 y 1978, fueron los de mayor importación. Asimismo, en el año 1976, decrece bruscamente la importación de fertilizantes, hecho que coincide con la decisión del gobierno de que sea el Banco Nacional

CUADRO V-2
IMPORTACION DE FERTILIZANTES. PERIODO 1970-1978

AÑO	TON.METRICAS
1970	54.150,4
1971	43.666,5
1972	57.983,4
1973	101.678,7
1974	146.158,9
1975	94.299,1
1976	31.873,8
1977	72.138,6
1978	132.116,9

FUENTE: Depto. de Fertilizantes, Ministerio Agricultura y Ganadería.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito.

CUADRO V-3

IMPORTACION DE MATERIAS PRIMAS, PRODUCCION Y VENTA. IMPORTACION DE FERTILIZANTES (en toneladas métricas)

AÑO	IMPORTACION	PRODUCCION	VENTA
1972	40.692	20.779	17.642
1973	43.062	29.011	22.772
1974	43.262	23.284	22.203
1975	12.974	23.071	18.347
1976	14.775	23.662	18.272
1977	---	---	10.742
1978	93.483	34.460	---

FUENTE: Depto. de Fertilizantes, Ministerio Agricultura y Ganadería.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito.

de Fomento el que realice esta actividad, cerrándose las transacciones para las casas comerciales privadas.

La dependencia de la industria nacional de fertilizantes con respecto a las materias primas importadas es determinante. En el cuadro V-3 se refleja fácilmente esta situación.

La Empresa de Economía Mixta Fertisa, es la que absorbe la totalidad de las materias primas importadas para la elaboración de fórmulas compuestas de fertilizantes de 10-30-30, 12-24-12, 5-20-20, 8-24-8, 16-16-16, y fórmulas simples de sulfato de amonio y superfosfato triple granulado.

Es necesario relevar el hecho de que más del 60% de las importaciones de urea, registradas en el período 1972-78, se realizaron por trueque de banano ecuatoriano, con los países del campo socialista como Rumanía, Yugoslavia y URSS.

La productora nacional de fertilizantes FERTISA, cuya más alta producción se registra en 1975 con 29.012 tm. y la Fábrica de Abonos del Estado con doce tipos diferentes de este insumo que alcanza su producción a no más de 2.500 tm. anuales, están ambas limitadas por un sinnúmero de factores que han influido en el estancamiento en los niveles de producción y en la capacidad de comercialización.

Datos del censo agropecuario de 1974 muestran la baja utilización de fertilizantes y abonos realizada en el país, ya que solamente el 17% de la superficie bajo cultivos permanentes y de ciclo corto fue fertilizado, con un promedio de 0.15 tm. por hectárea.

Los fertilizantes y abonos a partir de 1974, año en que el Estado suspende el subsidio que se había establecido desde 1973, estuvieron sujetos a un encarecimiento de sus precios, incidiendo en ellos también el alza que de manera general ocurrió en el mercado internacional. Esta situación ha impactado notablemente en los costos de la producción agropecuaria nacional.

En cuanto a la importación de productos agro-químicos, desde 1970 a 1977 sufrió un incremento considerable, de 2.972 tm. utilizadas en 1970 a 9.100 tm., en 1977.

El país actualmente se encuentra imposibilitado de producir plaguicidas agrícolas, en vista de que, por los Acuerdos de Cartagena, los plaguicidas agrícolas sólo Bolivia podrá producirlos. Mientras tanto el país dependerá exclusivamente de las importaciones. No existiendo, por parte del Estado, regulación ni control de precios en forma adecuada. Las empresas comerciales particulares imponen sus condiciones al importar y distribuir en el mercado nacional.

C.3. Maquinaria Agrícola:

La liberación de impuestos para la importación de maquinaria agrícola y el casi ningún control en cuanto a características por unidad, especialmente en lo que se refiere a potencia, ha ocasionado que haya problemas en la adaptación a las condiciones topográficas del país, no solamente con respecto al tipo de tractor, sino en general al tipo de maquinaria agrícola. La existencia actual de aproximadamente 8.000 unidades de diferentes marcas y potencia, lleva a que 184 hás. son atendidas por cada tractor existente en cultivos transitorios, con exclusividad en la preparación de suelos.

La maquinaria agrícola importada desde 1975 a 1977, a través de las casas comerciales, vendieron un promedio de 1.226 unidades, cuya potencia media estuvo entre 65 y 75 c i.

Actualmente ninguna empresa se encuentra instalada para el ensamble de tractores en el país. Alemania Occidental y la URSS, han realizado propuestas en años anteriores, tendientes a dicho fin.

Algunas casas comerciales, de manera frecuente y para abaratar el pago de fletes por volumen, importan los sistemas de los tractores embalados separadamente, para luego ser acoplados dentro del país.

Una de las principales causas para la subutilización del parque de maquinaria agrícola existente, constituye la dificultad de abastecimiento de repuestos y accesorios para la innumerable variedad de marcas y potencia de unidades.

C.4. Otros Insumos Importados:

La insuficiente producción nacional de insumos para la producción agropecuaria no ha podido en ningún caso sustituir a las importaciones.

Para el período 1976-1977, el país importó 12.235 unidades bovinas de diferente raza y edad; 4.648tm. de medicamentos y productos bioquímicos para la explotación pecuaria; 2.527,56tm. de vitaminas y minerales para sobrealimentación animal; 6.390,5tm. de semillas certificadas; y 1.717kg. de semen.

Las importaciones, dentro de la política gubernamental tendiente al abastecimiento de insumos, se complementan con la producción de semillas a través de INIAP, en las categorías básica y registrada, y de la empresa de economía mixta EMSEMILLAS, en las categorías

certificada y mejorada; y, de semen, por la Empresa Nacional de Semen (ENDES).

Los medicamentos, vitaminas, minerales, y compuestos agroquímicos, son importados por las casas comerciales particulares, cuyos precios y distribución son manejados a su exclusivo arbitrio.

La importación de ganado mejorado, la viene realizando la Asociación Holstein Friessian y la Brahman, con la supervisión y el visto bueno del Departamento de Desarrollo Ganadero del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Actualmente, el MAG, en todo el territorio nacional, tiene establecidos 41 almacenes de insumos agropecuarios, de los que se abastecen los pequeños agricultores.

C.5. La Importación de Leche:

Con el mismo Decreto de creación de la Comisión Nacional de Leches, en 1964, el Gobierno de la Junta Militar toma medidas de emergencia, orientadas tanto a la provisión de leche para la alimentación humana, como de alimentos para la crianza de terneros. En estas circunstancias, se autorizó al Ministerio de Fomento la importación de 500tm. de leche en polvo descremada, cuyo destino debía ser el consumo de la población y 100tm. de productos sustitutivos para alimentación de terneros. Estos productos se proveerían las plantas pasteurizadoras y los ganaderos, al precio de costo y con la respectiva liberación de impuestos a la importación.

La insuficiencia de leche para el consumo humano en el país, a partir del crecimiento de su demanda efectiva, ha determinado que en ciertos momentos en los que se ha manifestado crítica, el Estado

Ecuatoriano se haya decidido a la importación de leche en polvo. Desde el punto de vista del mercado internacional, las condiciones desde hace mucho tiempo han sido favorables, tomando en cuenta la existencia en las últimas décadas, de abundante reserva de leche en en polvo descremada y subsidiada por los estados de los países exportadores.

El crecimiento y la ampliación de los "grupos medios" de la población a raíz de la presencia de los excedentes petroleros desde 1973, distribuidos relativamente en mayor grado en este sector, incrementó fuertemente la demanda de los productos lácteos en el mercado interno.

Desde 1976 hasta 1979, el Gobierno del Ecuador autorizó a los organismos competentes la importación de leche en polvo, leche evaporada, leche condensada en volúmenes nunca antes registrados, especialmente de leche en polvo para ser reconstituida en las procesadoras del país.

De esta última calidad de leche se importó en el período señalado la cantidad de 20.909,9tm., siendo los años de 1978 y 1979 los de mayor importación con 6.130tm. y 6.040tm., respectivamente. En el período de 1971 a 1975 apenas se había importado 5.865,9tm. Para 1976, el déficit en el abastecimiento de leche a los consumidores que en número y en capacidad se habían ampliado, era importante pese al crecimiento de la producción local.

La leche en polvo proveniente de las importaciones y reconstituida en las plantas tuvo su importancia muy relativa en el abastecimiento del mercado, ya que para 1976, se reconstituyeron 45.6 millones de

litros, en 1977, 26.9 millones de litros; en 1978, 50.88 millones de litros; en 1979, 50.1 millones de litros, es decir un 5% del consumo total según datos de JUNAPLA, para el período de 1973-78, el abastecimiento por persona era de 60 litros, en relación con los 120 litros recomendados, por persona al año.

Con la leche reconstituida el consumo anual per cápita se elevó a 62.49 litros.

CUADRO V-4

IMPORTACION DE LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS

Cantidad = TM.
Valor = \$ USA miles

AÑOS	LECHE EN POLVO		LECHE EVAPORADA		LECHE CONDENSADA		LECHE MATERNIZADA	
	CANTIDAD TM	VALOR \$	CANTIDAD TM.	VALOR \$	CANTIDAD TM.	VALOR %	CANTIDAD TM.	VALOR \$
1970	1.233,0	s/n			-			
1971	611,8	328,7			202,0	s/n	201,7	160,7
1972	1.126,0	891,0			127,0	s/n	124,4	87,1
1973	1.618,4	1.732,6	47,6	38,4	25,0	s/n	1.607,3	1.743,1
1974	1.502,6	884,6	25,8	18,3	16,3	14,5	57,0	60,7
1975	1.007,1	1.221,5	43,3	31,5	26,3	32,7		
1976	5.494,0	4.269,6	211,7	329,8	98,9	69,0		
1977	3.245,9	2.846,7	123,5	82,2	156,5	108,8		
1978	6.130,0	4.617,9	114,0		1.524,5			
1979	6.040,0	s/i						

FUENTE: MAG. Dirección de Comercialización. Departamento de Precios.
Ministerio de Industrias, Comercio Exterior e Integración.
ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito.

D. LA POLITICA DE CREDITO

D.1. Introducción:

Esta política es un elemento explicativo central para la comprensión de las características del desarrollo agropecuario ecuatoriano, particularmente a partir de la enorme masa de recursos disponibles por el Estado, como consecuencia del inicio de la explotación petrolera en 1972.

En el caso ecuatoriano, existe una estrecha relación entre el monto de recursos crediticios volcados hacia el sector agropecuario, y una respuesta dinámica del mismo en la década actual.

El crédito ha sido utilizado claramente como: a) un mecanismo compensador del conjunto de leyes agrarias que eliminaron las relaciones precarias de producción y afectaron tierras de los sectores terratenientes más ineficientes. b) un mecanismo efectivo para facilitar la expansión de producciones cuya demanda interna e internacional garantizaba precios altamente rentables: café, carne bovina, palma africana, leche, son algunos de los ejemplos más relevantes. c) por tratarse de créditos cuya tasa anual de interés ha sido desde 1972 inferior a la inflación anual, implicaron un verdadero subsidio para el financiamiento de inversiones a largo plazo del sector agropecuario, permitiendo inversiones significativas en mejoras territoriales, maquinarias, formación de pasturas, etc.

Dentro de esta panorámica global, adquiere importancia mostrar ciertas modalidades operativas diferenciales de los organismos crediticios en relación al sector agropecuario, porque ellas determinan sesgos

notorios en relación a la posibilidad de acceso de los distintos tipos de productores. Particular atención merecerá el análisis del Banco de Fomento, la entidad oficial fundamental en relación al crédito agrario, y además la fuente principal de recursos utilizados por los productores de leche en las zonas que el proyecto analiza.

D.2. Evolución del crédito del sistema bancario nacional hacia el sector agropecuario:

En los cuadros V-5 y V-6 se puede apreciar la evolución del crédito hacia los distintos sectores de la economía. En correspondencia con las características de la evolución de la economía analizadas en el capítulo II, se observa como la masa de recursos crediticios mantiene un incremento continuo en las últimas tres décadas, como resultado del proceso de dinamización global de la economía a partir de la expansión del banano en una primera etapa, y de la combinación de la renta petrolera con un crecimiento importante de las exportaciones de café, cacao y el mantenimiento de las de banano.

El cuadro V-6 permite apreciar como entre 1972 y 1977 el crédito concedido por el sistema bancario nacional se ha incrementado en un 87.4 por ciento, cifras que facilitaron la rápida expansión de sectores agrarios, industriales y terciarios.

Es importante analizar cuales han sido las tendencias globales de redistribución del crédito entre los distintos sectores. El cuadro V-7 muestra esta situación, y se puede apreciar como mientras el crédito hacia el sector agropecuario ha mostrado una tendencia oscilante que reconoce como extremos el 10 y el 24 por ciento, pero que se

CREDITO CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL, POR DESTINO. 1948-1978. EN MILLONES DE SUCRES CORRIENTES.

AÑOS	Monto total de créditos concedidos (1)	AGROPECUARIO (2)		INDUSTRIA		COMERCIO	
		Valor	% del Total	Valor	% del Total	Valor	% del Total
1948	1.586.3	249.8	16	199.1	13	910.7	57
1949	1.917.8	387.9	20	205.1	11	1.197.3	62
1950	1.891.1	460.9	24	217.5	11	1.120.6	59
1953	2.417.6	401.7	17	449.1	19	1.433.4	59
1954	2.656.9	434.7	16	395.4	15	1.649.3	62
1955	3.125.3	569.4	18	398.8	13	1.892.3	61
1958	3.526.6	578.3	16	612.6	17	1.989.6	56
1960	3.878.8	427.5	11	638.5	16	2.306.4	59
1964	6.449.2	631.9	10	971.9	15	4.255.1	66
1970	11.914.4	1.857.1	15	2.252.3	19	6.510.9	55
1971	12.604.4	1.657.2	12	2.362.5	19	7.338.0	58
1972	14.441.2	1.923.0	13	2.558.6	18	8.388.5	58
1973	17.491.4	2.999.0	17	3.042.5	17	9.774.9	56
1974	25.498.0	5.533.3	22	4.518.7	18	12.256.3	48
1975	33.116.8	6.924.5	21	6.647.2	20	15.016.6	45
1976	41.563.9	8.034.8	19	9.049.6	22	19.001.5	46
1977	50.783.8	9.240.4	18	12.184.4	24	21.944.4	43
1978(3)	29.727.5	5.124.8	17	7.676.0	26	12.382.1	42

- (1) Corresponde a la suma de agropecuario, industria y comercio, más otros créditos que no aparecen consignados en el cuadro.
- (2) Agropecuario: constituido por los rubros: agricultura, pecuario, movilización, capacitación, manufactura, pesca.
- (3) Comprende sólo el 1er semestre de 1978.-Enero a Junio incluido.

FUENTES: 1948-1949- Superintendencia de Bancos y Dto. de Crédito y Valores del Banco Central del Ecuador.
 1950-1964- Superintendencia de Bancos e "Información Estadística", Boletín del Banco Central del Ecuador.
 1970-1974- P.Lozada: "El Crédito Agropecuario en el Ecuador en el período 1970-1974".-MAG-ORSTON, Quito, 1975
 1975-1978- "Información Estadística". Boletín Quincenal del Banco Central del Ecuador.- Diciembre 1977.
 Marzo 1979.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO-Sede Quito.

Cuadro V-6

CREDITO CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL, POR DESTINO, 1953-1977. EN MILLONES DE SURES DE 1965. (+)

AÑOS	Monto total de créditos concedidos (1)	AGROPECUARIO (2)	INDUSTRIA	COMERCIO
1953	3.048.7	506.6	566.3	1.807.6
1954	3.350.4	528.8	481.0	2.006.4
1955	3.751.9	683.5	478.2	2.271.7
1956	4.337.8	711.3	753.5	2.447.2
1960	4.695.9	517.6	773.0	2.792.2
1964	6.655.5	652.1	1.002.9	4.391.2
1970	9.639.5	1.502.5	1.822.2	5.267.7
1971	9.322.8	1.225.7	1.747.4	5.427.5
1972	9.911.6	1.319.8	1.892.4	5.757.4
1973	10.691.6	1.833.1	1.859.7	5.974.9
1974	12.641.5	2.743.3	2.240.3	6.076.5
1975	14.336.3	2.997.6	2.877.6	6.500.7
1976	16.280.4	3.147.2	3.544.7	7.442.8
1977	17.475.5	3.179.8	4.192.8	7.551.4

(1) Corresponde a la suma de agropecuario, industria y comercio, más otros créditos que no aparecen en el cuadro.

(2) Agropecuario: constituido por los rubros: agricultura, pecuario, movilización, capacitación, manufactura, pesca.

(+) Montos ajustados a 1965 sobre la base del índice ponderado de precios al consumidor: Fuentes: Banco Central del Ecuador, Memoria 1968 y Memoria 1976. Instituto Nacional de Estadística y Censos año 1977. Series empalmadas.

FUENTES: 1948-1949- Superintendencia de Bancos y Dto. de Crédito y Valores del Banco Central del Ecuador.
 1950-1964- Superintendencia de Bancos e "Información Estadística", Boletín del Banco Central del Ecuador.
 1970-1974- P. Lozada: "El Crédito Agropecuario en el Ecuador en el período 1970-1974".-MAG-ORSTON, Quito, 1975.
 1975-1978- "Información Estadística". Boletín Quincenal del Banco Central del Ecuador.- Diciembre 1977
 Marzo 1979.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO-Sede Quito.

mantiene como promedio en alrededor de un 17 por ciento, sin por ende mostrar avance o retrocesos significativos. Distinto es el caso de los otros dos sectores. Mientras que el sector comercio muestra una clara tendencia declinante, descendiendo de un 66 por ciento en 1964 a un 42 por ciento en 1978, el sector industrial pasa de un 11 por ciento que mostraba a comienzos de la década de 1950 a un 26 por ciento en 1978.

Esta situación es consecuencia lógica de un patrón global de desarrollo que ha tendido a privilegiar a la industria, volcando importantes recursos para la creación y expansión de las unidades productivas fabriles. Como una segunda prioridad del patrón de desarrollo ha estado proveer recursos para la generación de productos agrarios para exportación y el mercado interno, lo que se expresa en que al mantener el agro su participación porcentual (y entre 1973-1978 subirla a un promedio del 19 por ciento), se ha captado grandes recursos para el sector, dado el crecimiento global de los recursos crediticios mostrados.

Ello puede analizarse con toda claridad en el cuadro V-8. Allí se aprecian con nitidez las variaciones que ha tenido la política crediticia hacia el sector agrario. Nótese el violento crecimiento de los recursos destinados hacia el sector en los años 1973 y 1974. Si se señala que precisamente en 1973 aparece la segunda Ley de Reforma Agraria que planteaba claras medidas confiscatorias contra los terratenientes ineficientes, se podría encontrar aquí una línea explicativa vinculada a los mecanismos de compensación planteados. Mecanismos que podrían entenderse también como una forma de contribuir

CUADRO V - 7

VARIACION DEL CREDITO AGROPECUARIO INDUSTRIAL Y COMERCIAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE CREDITO CONCEDIDO
POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL.- 1948 - 1978.

AÑOS	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	COMERCIO	OTROS	TOTAL
1948	16	13	57	14	100
1949	20	11	62	7	100
1950	24	11	59	6	100
1953	17	19	59	5	100
1954	16	15	62	7	100
1955	18	13	61	8	100
1958	16	17	56	11	100
1960	11	16	59	14	100
1964	10	15	66	19	100
1970	15	19	55	11	100
1971	12	19	58	11	100
1972	13	18	58	11	100
1973	17	17	56	10	100
1974	22	18	48	12	100
1975	21	20	45	14	100
1976	19	22	46	13	100
1977	18	24	43	15	100
1978	17	26	42	15	100

FUENTES: Boletines de la Superintendencia de Bancos.- Información estadística. Boletín del Banco Central.
1948 a 1978.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO-Sede Quito.

a fortalecer el proceso de diferenciación que de hecho venía operándose entre distintas fracciones propietarias en el agro, particularmente en las haciendas de la Sierra. No se puede dejar de señalar que también parte importante del crecimiento de los recursos para el sector, tienen que ver con una política tendiente a impulsar el desarrollo de explotaciones familiares en zonas de expansión de frontera agrícola, e intentar fortalecer las cooperativas creadas generalmente por ex-precaristas beneficiados por el entrega de tierras (ejemplo muy significativo de ello fue la adjudicación de importantes recursos a las cooperativas arroceras de la Costa, formadas por ex-precaristas beneficiados por el decreto 1001 de 1970), a mejorar los sistemas de comercialización de los productos agrarios, etc. En la articulación de estos mecanismos jugó un papel muy importante el Banco Nacional de Fomento, como veremos más adelante.

CUADRO V-8

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL CREDITO CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL. TOTAL Y SECTOR AGROPECUARIO. 1970-77. TASAS CALCULADAS EN BASE A MILLONES DE SUCRES DE 1965

AÑOS	MONTO TOTAL DE CREDITOS	SECTOR AGROPECUARIO
1970	año base	año base
1971	- 3.3	-18.4
1972	6.3	8.3
1973	7.9	28.0
1974	18.2	49.6
1975	13.4	9.2
1976	13.6	5.0
1977	7.3	1.0

ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito, en base a los datos del cuadro V-2.

Esta fuerte inyección de recursos está ligada al crecimiento de las tasas expansivas de la producción del sector. Así, mientras en el período 1965-1970 la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria fue en promedio del 0.8 por ciento, en 1974 llegaba al 5.8 por ciento, en 1975 fue del 6.5 por ciento y en 1976 ascendió al 6.6 por ciento.

D.3. Instituciones que otorgan crédito al sector agropecuario:

D.3.a. Banco Nacional de Fomento

Creado en 1945, esta institución ha jugado siempre un papel relevante en relación al proceso agropecuario. Salgado (1978) señala que fue "el agente del desarrollo del banano". Entre 1948 y 1950 el gobierno asignó 15 millones de sucres para financiar la instalación y expansión de las pequeñas explotaciones bananeras que rápidamente pasaron a dar cuenta del enorme incremento de la producción de banano. Salgado señala que la cifra, que hoy parece irrisoria, significó un gran esfuerzo para el Banco recientemente establecido. Ningún préstamo superó los 50.000 sucres.

La gran expansión de las actividades del banco, siempre volcado esencialmente hacia el sector agropecuario (aunque destina parte de sus recursos a otros sectores), está estrechamente vinculada a las políticas estatales hacia el agro.

Así, aparece una clara relación entre las políticas de Reformas Agrarias (años 1964 y 1973) y la expansión de recursos del banco. En el cuadro V-9 se aprecia como hacia 1964 el Banco de Fomento representa el 48 por ciento del total del crédito concedido al agro

por sistema bancario nacional. Estas cifras bajan hasta el 29 por ciento hacia 1972 y vuelven a ascender bruscamente en 1973, acompañando el dictado de la segunda ley de Reforma Agraria y llegando en ese año al 41 por ciento y en 1974 al 58 por ciento.

Este incremento del rol del Banco de Fomento se vincula también a los dos reordenamientos jurídicos. El 24 de noviembre de 1964 mediante Decreto Supremo No. 2767 se dicta la Ley Orgánica del Banco, en la que se ubica a esta institución como una entidad financiera autónoma de desarrollo, de derecho privado y finalidad social y pública, con personería jurídica y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. El 28 de marzo de 1974, un nuevo gobierno de las fuerzas armadas, dentro de un paquete de medidas destinadas a impulsar el desarrollo de sectores económicos ubicados como prioritarios, promulgó, mediante Decreto No. 327, la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento. Los aspectos centrales del decreto son los siguientes:

- a) **Objetivos y funciones:** otorga preferentemente créditos para el fomento de la producción agropecuaria, artesanía, pequeña industria, industrialización de productos agropecuarios y la comercialización de los artículos provenientes de estas actividades. Puede también conceder préstamos para fomento forestal, pesquero, de la mediana industria y de actividades turísticas.

El banco recibe depósitos y ahorros para sobre esta base conceder créditos comerciales. Obtiene también créditos del Banco Central del Ecuador y otras instituciones financieras del país y del exterior.

CUADRO V-9

VOLUMEN DE CREDITOS OTORGADOS POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL Y EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO PARA LA AGRICULTURA . EN MILLONES DE SUCRES CORRIENTES, RELACION PORCENTUAL. AÑOS 1.964 - 1.977

<u>AÑOS</u>	<u>SISTEMA BANCARIO NACIONAL</u> (1)	<u>BANCO NACIONAL DE FOMENTO</u> (2)	<u>RELACION PORCENTUAL</u> (2) / (1)
1964	509	247	48
1965	731	254	35
1966	941	305	32
1967	1.011	354	35
1968	1.068	439	41
1969	1.264	470	37
1971	1.648	593	36
1972	2.044	593	29
1973	2.791	1.144	41
1974	4.830	2.799	58
1975	6.924	3.224	47
1976	8.035	3.528	44
1977	9.240	3.525	38

FUENTES: Banco Central del Ecuador. Memorias años 1965,1966,1967,1968 y 1969
 Banco Central del Ecuador. Información estadística N° 1433, 30 de Abril de 1979
 Banco Nacional de Fomento. Informe de Labores de 1976 e información no publicada.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL , FLACSO-Sede Quito.

4. Especial: se concede a instituciones financieras legalmente constituidas con actividades similares a las del Banco.

c) Plazos de los créditos: rige la siguiente clasificación.

Corto plazo: hasta 2 años.

Mediano plazo: más de 2 años y hasta 7.

Largo plazo: más de 7 años y hasta 20.

La aplicación del mediano y largo plazo tiene por finalidad la capitalización del sector agrícola con la formación de cultivos permanentes, pastizales, ganadería de cría, adquisición de maquinaria agrícola y equipos, construcción de infraestructura y otros.

d) Tipo de interés. Rigen los siguientes tipos de interés anual:

Créditos Generales: 9% de interés más 1% de comisión.

Créditos Comerciales: 12% de interés.

Créditos de Capacitación: 8% de interés más 1% de comisión.

Crédito de Repoblación Ganadera: 10% de interés que se cobra a partir del segundo año de la concesión del préstamo.

Para una mejor comparación, el sistema bancario privado cobra el 14% de interés más 2% de comisión y gastos. La tasa anual de inflación en el Ecuador es de alrededor del 15%. Todo ello señala que los créditos del Banco Nacional de Fomento son un verdadero subsidio a quienes utilizan sus servicios.

e) Origen de los recursos.

En el cuadro V-10 se puede apreciar el origen de los recursos del Banco en el período 1973-76. Como se aprecia en el mismo, lo

fundamental de los recursos proviene de fondos nacionales, que son alrededor del 95% del total.

Lo que es interesante señalar, es como a partir de las políticas instrumentadas por el gobierno de 1973, se concreta la inyección de recursos al sector agropecuario a través del Banco. Ello puede verse si se advierte como los recursos nacionales que no son propios del Banco (es decir no provienen de la recuperación de cartera ni de depósitos) pasan del 28.9% en 1973 al 41.2 en 1974 y al 38% en 1975. A estas cifras debe agregarse los fondos de capitalización que son diversos aportes del gobierno central al Banco. Sumando los mismos, los aportes dados al Banco de Fomento por el estado nacional llegan en estos años a las siguientes cifras: 1973: 37%; 1974: 55.1; y 1976: 37.2.

Es decir, se advierte una clara correlación entre estas cifras y las cifras analizadas en relación a la adjudicación a créditos globales al sector agropecuario. Es decir, un fuerte incremento en los años 1974 y 1975 para iniciar luego una declinación en la participación porcentual del sector agropecuario en la adjudicación de recursos crediticios por el sistema bancario nacional.

f) Destino de los recursos:

Habíamos señalado que el sector agropecuario es quien recibe la mayor parte de los recursos del Banco Nacional de Fomento. Ello se observa claramente en el cuadro V-11, que muestra la evolución de créditos por destino entre 1970 y 1978. Alrededor de las tres cuartas partes del crédito son para el sector agropecuario. Lo que es interesante señalar es que en los últimos años parece fortalecerse la

Cuadro V-10

RECURSOS DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO. 1973-1976. EN MILLONES DE SUCRES.

Recursos	1973		1974		1975		1976	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<u>Internos</u> (nacionales)	1.755.5	96.6	5.135.8	95.9	5,446	93,1	6,423	96.6
Recuperación de cartera	806.2	44.3	1.636.6	30.6	2.420	41.4	3.274	49.2
Utilización de depósitos	278.1	15.3	544.0	10.2	509	8.7	680	10.2
Capitalización	146.1	8.1	747.0	13.9	290	5.0	336	5.1
Sub-total fondos propios del Banco de Fomento(+)	1.230.4	70.0	2.927.6	57.0	3.219	59.1	4.290	66.8
Anticipos Banco Central	268.2	14.7	971.8	18.1	--	---	---	---
Redescuentos Bco. Central	248.6	13.7	1.210.3	22.6	1.990	34.0	2.133	32.1
Redescuento Comisión de Valores y Corporación Financiera Nacional	8.3	0.5	26.1	0.5	19	0.3	----	----
Repoblación ganadera	---	---	---	---	218	3.7	----	----
Externos (internac)	62.6	3.4	221.9	4.1	402	6.9	227	3.4
Préstamos BID	61.9	3.4	57.3	1.0	162	2.8	85	1.3
Préstamos AIF	--	--	41.8	0.8	129	2.2	142	2.1
Préstamos AID	--	--	114.6	2.1	111	1.9	----	----
Préstamos DANES	--	--	8.2	0.2	----	----	----	----
Préstamos BIRF	0.2	--	----	--	----	----	----	----
Préstamo IDA	0.5	--	----	--	----	----	----	----
TOTAL DE RECURSOS	1.818.1	100.0	5.357.7	100.0	5.848	100.0	6,650	100.0

Fuentes: Banco Nacional de Fomento. Informes de labores años 1974 y 1976. Elaboración: Proyecto PROTAAL. FLACSO. Sede Quito.

tendencia de desplazar créditos del sector agrícola al pecuario. Esta tendencia coincide con los desplazamientos observados en tal sentido a lo largo de todo el callejón interandino y con la expansión de la ganadería bovina en la Costa y el Oriente, en lo cual tiene una participación decisiva la labor del Banco de Fomento.

Es importante señalar que durante el quinquenio 1972-1976, el Banco Nacional de Fomento ha concedido al sector agropecuario 11.290 millones de sucres, que representan el 77% del total concedido en el período. Al mismo tiempo durante este quinquenio las tasas de crecimiento anual han sido del 56% para el sector agropecuario.

En relación a la distribución regional del crédito agropecuario entre Sierra y Costa, que puede analizarse a partir del cuadro V-12, parecen distinguirse dos períodos. Entre 1970 y 1976 se aprecia una mayor concentración de recursos en la Costa. Según el propio Banco de Fomento, ello se justifica a partir de la ampliación de la frontera agrícola que allí se ha desarrollado. Ello lleva a que el Ministerio de Agricultura y Ganadería ejecute allí gran parte de sus programas, tanto para los productos de exportación (café, cacao, banano, etc.) como los de consumo interno (arroz, maíz, algodón, oleaginosas de ciclo corto, etc).

Todo ello ha hecho que en este período el volumen de crédito concedido tuvo una tasa promedio anual del 40% para la Sierra, 63% para la Costa y 52% para el Oriente.

A partir de 1977 se nota un cambio significativo que hace que el volumen de créditos concedidos para la Sierra suba del 18.9% en 1976 al 25.1% en 1978. Entre otros factores, el volumen de crédito

Cuadro V-11

BANCO NACIONAL DE FOMENTO. NUMERO DE CREDITOS Y VALOR POR DESTINO DE LOS FONDOS. 1970-1978. MILES DE SUCRES CORRIENTES.

AÑOS	CULTIVOS AGRICOLAS (1)			AGROPECUARIO (2)			PEQUEÑA INDUSTRIA Y COMERCIO			TOTAL GENERAL		
	N°Créditos	Valor	% del Valor	N°Créditos	Valor	% del Valor	N°Créditos	Valor	% del Valor	N°Créditos	Valor	% de Valor
1970	12.328	224.293	33	8.674	310.756	46	4.067	139.129	21	25.069	674.178	100
1971	11.620	253.816	33	8.351	339.637	45	4.765	170.178	22	24.736	763.631	100
1972	11.158	221.775	27	9.128	370.998	44	6.445	215.076	27	26.751	807.849	100
1973	16.219	593.391	40	10.431	550.748	36	8.616	362.232	24	35.357	1.506.371	100
1974	25.053	1.405.282	38	16.566	1.394.269	38	13.547	842.303	24	55.166	3.641.854	100
1975	29.314	1.766.329	44	14.620	1.457.460	36	12.021	799.348	20	56.025	4.023.137	100
1976	29.176	2.017.375	43	14.115	1.510.972	33	13.657	1.108.819	24	56.948	4.637.166	100
1977	-----	1.517.832	32	-----	2.006.823	42	-----	1.284.099	27	-----	4.808.754	100
1978	-----	1.538.246	35	-----	1.734.596	40	-----	1.102.440	25	20.375	4.375.782	100

1) Incluye: Productos alimenticios (arroz, trigo, maíz, otros cereales, papas, otros tubérculos, oleaginosas anuales, leguminosas, hortalizas, frutales, palma africana). Fibras textiles (algodón y otros). Productos de exportación (café, cacao, banano, tabaco, té, piretro, otros).

2) Incluye: Pastos y ganadería, maquinaria agrícola, mejoras territoriales, movilización de la producción, otros.

FUENTES: Pablo Lozada: El Crédito Agrícola en el Ecuador en el período 1970-1974. Tomo 1 MAG-ORSTOM-Quito, Mayo 1975. Banco Nacional de Fomento. Informe de Labores de 1976. Anexo 18.

LABORACION: Proyecto PROTAAL.FLACSO-Sede Quito.

volcados a la ganadería lechera ha influido en la reversión de la tendencia.

Un programa muy importante de crédito dentro del Banco de Fomento está constituido por el programa destinado a pastos y ganadería. Durante 1976 el Banco otorgó en este concepto 880 millones de sucres que es un 27% del total de créditos otorgados al sector agropecuario. Estos créditos tienen por objeto formar o mantener pastizales, construir establos, irrigar pastos, cercarlos, mejorar caminos de las fincas ganaderas, mejorar el hato bovino nacional mediante el mejoramiento técnico de las explotaciones, en relación con nutrición animal, sanidad, manejo de ganado, mecanización y obras de infraestructura.

La cuarta encuesta de coyuntura del sector agropecuario muestra que el Banco Nacional de Fomento ha incidido notablemente en el incremento de los hatos bovinos y en la transformación de unidades agrícolas a explotaciones ganaderas. Según los resultados de la misma (1976), el 61% de las inversiones realizadas en esta rama productiva provienen del crédito concedido por el Banco Nacional de Fomento; el 32% se financió mediante el ahorro de ganaderos y el 7% a través del crédito otorgado por los bancos privados y otras fuentes financieras.

Al analizar más abajo las fuentes de recepción de crédito de los productores estudiados en este informe, se verá el papel destacado que el Banco de Fomento juega en el desarrollo de la producción lechera.

D.3.b. Banco de Cooperativas del Ecuador

En relación al otorgamiento de créditos para las haciendas lecheras en estudio, la única institución privada de alguna significación es el Banco de Cooperativas del Ecuador, que hacia 1974 agrupaba 299 cooperativas, llegando el monto total de préstamos para entonces a alrededor de 70 millones de sucres.

Ha recibido sistemáticamente fondos de AID, y es importante señalar que en noviembre de 1974 suscribió un contrato subsidiario con el Banco Central del Ecuador para participar en el Tercer Proyecto de Desarrollo Ganadero, Crédito No. 222-EC. Este crédito se financia con fondos del Banco Mundial, y constituye un crédito a largo plazo para financiar el desarrollo de la ganadería de carne y leche. Dada su importancia, lo analizaremos más detalladamente más abajo.

Como se advierte por las cifras el papel del Banco de Cooperativas es poco relevante para el desarrollo del sector agropecuario en general y del estudiado en particular. Mucho menor relevancia para los fines de este estudio, tienen otras instituciones crediticias privadas cuya labor está centrada en la ayuda crediticia a los sectores campesinos.

En cuanto a la banca privada, que constituye la fuente principal de créditos al sector agropecuario en su conjunto, no lo es sin embargo para los productores lecheros analizados en este trabajo, tal como se observa en el cuadro V-13, siendo un complemento que utilizan los productores, dado que su mayor agilidad cubre ciertas situaciones que la dinámica más engorrosa de concesión de créditos del Banco de Fomento no siempre puede resolver. De todos modos, la diferencia muy

significativa de la tasa de interés, ha hecho que para los productores estudiados la banca privada cubra un porcentaje inferior al 20% de los créditos recibidos, tomando en cuenta el número de operaciones. Es posible que ello implique desfazajes en relación a los montos, pero refleja de todos modos una clara preeminencia de la entidad estatal en el origen de los fondos.

D.3.c. Crédito 222-EC del Banco Mundial

En 1970 el Banco Mundial concedió al Ecuador un crédito por valor de US\$ 10,000,000. Dicho crédito, manejado por el Programa de Desarrollo Ganadero del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se invirtió totalmente hacia los productores por intermedio del Banco Nacional de Fomento y de la Banca Privada.

Este crédito reúne características particulares, "ha sido prácticamente el único de que ha dispuesto el país en los últimos tiempos para concederse a largo plazo, con planificación individual, control de inversiones y asistencia técnica, como es imperioso cuando se pretende desarrollar la ganadería" (T. Granizo, pág. 4).

El Programa de Desarrollo Ganadero ha efectuado en 1976 una evaluación del programa obteniendo los siguientes elementos:

La edad promedio de los proyectos analizados fue de 2 años y 4 meses, siendo los más antiguos de 4 años, a la fecha de la evaluación. Se obtuvieron los siguientes resultados:

Inversiones: la inversión total promedio por finca fue de S/. 2.000.000 superando en más de medio millón la proyectada, es decir en un 40%. Es decir, que aparte de los fondos del Programa se

Cuadro V -12

BANCO NACIONAL DE FOMENTO: CREDITO AGROPECUARIO NACIONAL Y POR REGIONES. 1970-1978. MILES DE SUCRES CORRIENTES.

AÑOS	Total Nacional del crédito agropecuario concedido (1)	Total del crédito agropecuario concedido en la Sierra.	% del Total nacional en la Sierra.	Total del crédito agropecuario concedido en la Costa.	% del Total nacional en la Costa.
1970	535.049	121.414	22.6	410.605	76.7
1974	2.799.551	596.675	21.3	2.085.322	74.5
1976	3.528.347	670.149	18.9	2.582.978	73.2
1977	3.524.655	823.092	23.3	2.449.444	69.4
1978	3.272.842	821.090	25.1	2.133.862	65.2

(1) Agropecuario incluye: Cultivos agrícolas, pastos y ganadería, maquinaria agrícola, mejoras territoriales, movilización de la producción y capacitación agropecuaria. La diferencia entre la suma de la Sierra y Costa y el Total Nacional, corresponde a los regiones Oriente y Galápagos.

FUENTES: P.Lozada: "El Crédito agropecuario en el Ecuador en el período 1970-1974. VI y 2. Quito, Mayo, 1975.

Banco Nacional de Fomento: Informe de Labores. 1976.

Dto. de Investigaciones socio-económicas. Banco Nacional de Fomento. 1978. Informe Personal.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL. FLACSO-Sede Quito.

ha estimulado una inversión adicional de los ganaderos del 40% aportado con fondos propios.

Balance de situación: se esperaba un balance de situación promedio de las fincas de S/. 450.000 pero se ha llegado a cerca de S/. 600.000. Es decir que el crédito ha incrementado el ingreso neto de las fincar en un 165%, cuando la meta proyectada era del 33.6%.

Población bovina: el número de animales promedio por finca ha aumentado de 121 a 219, es decir que la población bovina se ha incrementado en un 90%. El área de pastizales sobre la que ha habido el incremento se ha intensificado solamente en un 9%, esto significa que la productividad de la tierra se ha visto claramente incrementada.

Natalidad: la meta de natalidad de pasar del 68% al 80% no fue alcanzada, aumentándose solamente en apenas un 1.5%. Este parece ser el problema técnico más serio con que ha tropezado la asistencia técnica brindada por el Proyecto. Se plantea que es un problema a nivel nacional como consecuencia de un complejo de factores nutrinasionales, de manejo y genéticos.

Producción anual de leche generada: el grupo de haciendas financiadas por el crédito producían antes de su desarrollo 27.343.400 litros de leche. Su producción era hacia 1976 de 43.378.700, es decir un 59% de incremento en sólo un promedio de algo más de 2 años. La meta proyectada se vio superada en un 11.12%. Ello pese a ser 1976 un año extremadamente seco.

Utilización de fondos: entre enero de 1972 y diciembre de 1976 el Programa Ganadero 222-EC del Ministerio de Agricultura y Ganadería procesó la totalidad del Crédito del Banco Mundial por 216 millones

de sucres, en 380 créditos otorgados por 10 bancos participantes a ganaderos productores de carne y leche. Como se advierte por el monto de las cifras y el número de participantes, los destinatarios fueron exclusivamente productores de mediano y gran tamaño, es decir propietarios de explotaciones que en Ecuador se conocen con el nombre genérico de "haciendas". Al monto del recurso externo debe sumarse el aporte de los bancos, de modo que un total de préstamos llega a 300 millones, y más el aporte de los ganaderos se totalizan 390 millones de sucres; 230 invertidos en el desarrollo de la ganadería lechera y 160 en la ganadería de carne.

Durante 1977 el Fondo Nacional de Desarrollo asignó 250 millones de sucres al Ministerio de Agricultura y Ganadería para continuar el programa. De este fondo se utilizaron durante 1977 190 millones, que significaron 264 millones de préstamo, con una inversión total a nivel de finca de 330 millones en 300 nuevas ganaderías de carne y leche.

D.4. La utilización de créditos en la cuenca lechera de Cayambe:

Es importante mostrar como la política crediticia del Banco Nacional de Fomento tiene un sesgo acentuado que acompaña al pasaje creciente de agricultura a ganadería que se produce en los valles centrales del callejón interandino ecuatoriano. En el cuadro V-13 se detalla la evolución de los créditos concedidos por la sucursal Cayambe del Banco de Fomento, que atiende a la cuenca lechera de ese nombre, compuesta básicamente por los cantones Cayambe y Pedro Moncayo.

Así el sector pecuario ha llegado en los últimos años a absorber el 45% de los créditos concedidos, mientras que para 1978 la agricultura descendía a apenas un 18%.

A ello debe sumarse el fuerte incremento general sufrido en la evolución del monto de créditos concedidos por esta sucursal, lo que implica que el volumen de recursos hacia la ganadería de leche (que es la actividad pecuaria realmente significativa de la zona) ha crecido sensiblemente. Interesa señalar que al analizar las fuentes de los créditos, en función de las encuestas realizadas a los productores en la realización del Censo Agropecuario de 1974, se observa (ver cuadro V-14) que en las explotaciones objeto de este trabajo, es decir la que tienen más de 20 hectáreas, el Banco Nacional de Fomento representa el 70.2% del porcentaje de las fuentes crediticias utilizadas. Además es importante rescatar que las explotaciones por debajo de 20 hás. utilizan al Banco de Fomento sólo en un 35.7% de las veces que solicitan créditos, mientras cubren fundamentalmente tales necesidades a través de las cooperativas (55.7%).

También es dable observar que todos los productores de los distintos estratos, entre las 21 hás. en adelante, utilizan al Banco de Fomento en proporciones parecidas a las del promedio del 70%.

Esto que parece indicar un sesgo claro de la utilización de los recursos del Banco Nacional de Fomento en dirección a los productores no campesinos, queda mucho más evidencia al mirar las cifras del cuadro V-15. Allí se muestra cómo, tomando las unidades productivas que recibieron créditos agropecuarios de todo el sistema bancario nacional en la cuenca lechera de Cayambe, sólo el 1.8% de las unidades

Cuadro V-13

CREDITOS CONCEDIDOS POR LA SUCURSAL CAYAMBE (1) BANCO NACIONAL DE FOMENTO. 1970-1978. POR DESTINO. EN MILES DE SUCRES
CORRIENTES.

AÑOS	Valor Total de las ope- raciones.	AGRICULTURA (2)		PECUARIO (3)		CAPACITACION AGROP.		OTROS CREDITOS (4)	
		Valor	% del Total	Valor	% del Total	Valor	% del Total	Valor	% del Total
1970	5.900	2.128	36	2.681	46	----	-----	1.100	18
1971	8.400	3.417	41	3.382	41	----	-----	1.600	18
1972	9.500	2.696	28	3.479	37	----	-----	3.300	35
1973	22.200	7.500	34	6.860	31	2.432	11	4.400	35
1974	38.500	12.815	33	11.554	30	5.584	15	8.600	22
1976	46.100	21.614	47	13.792	30	----	-----	9.860	23
1977	58.026	14.463	25	24.332	42	----	-----	19.231	33
1978	52.286	9.532	18	23.661	45	----	-----	19.093	37

(1) Sucursal Cayambe atiende los Cantones: Pedro Moncayo y Cayambe de la Provincia de Pichincha.

(2) Agricultura: comprende todos los cultivos agrícolas.

(3) Pecuario: comprende: pasdos y ganadería, amquinaria agrícola y mejoras territoriales.

(4) Otros créditos: comprende: Pesquera, Industria, Artesanía, movilización de productos y comercio.

FUENTE: 1970-1974: P. Lozada: "El Crédito Agropecuario en Ecuador en el período 1970-1974 MAG-ORSTOM. Quito, Mayo 1975.
1976-1978: Banco Nacional de Fomento. Dpto. Investigaciones Socioeconómicas. Informe Personal.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO-Sede Quito.

CUADRO V - 14

CUENCA LECHERA DE CAYAMBE. FUENTES DE CREDITOS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS
EN NUMEROS Y PORCENTAJES. POR TAMAÑO. AÑO 1973.

Tamaño Has	Fuentes en números					Fuentes en porcentajes				
	Banco Nacional de Fomento	Otros Bancos	Coopera- tivas	Otros	Total	Banco Nac. de Fomento	Otros Bancos	Coopera- tivas	Otros	Total
0 - 20	25	2	39	4	70	35.7	2.9	55.7	5.7	100
21 - 50	19	3	2	3	27	70.3	11.1	7.5	11.1	100
51 - 100	11	5	2	-	18	61.1	27.8	11.1	-	100
101 - 200	5	2	-	1	8	62.5	25.0	-	12.5	100
201 - 500	15	3	-	1	19	78.9	15.8	-	5.3	100
501-1000	5	1	-	1	7	71.4	14.3	-	14.3	100
1001-2500	2	1	-	-	3	66.7	33.3	-	-	100
+ 2500	2	-	-	-	2	100.0	-	-	-	100
<hr/>										
Total sin explotaciones de 0-20 has	59	15	4	6	84	70.2	17.9	4.8	7.1	100
<hr/>										
TOTAL	84	17	43	10	154	54.5	11.1	27.9	6.5	100

FUENTE: Censo Agropecuario de 1974.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO, Sede Quito.

CUADRO V -15

CUENCA LECHERA DE CAYAMBE. NUMERO DE UNIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS QUE RECIBIERON CREDITO AGROPECUARIO Y PORCENTAJES POR TAMAÑO. AÑO 1973.

<u>Tamaño Has.</u>	<u>Total U.P.A.</u>	<u>Total U.P.A. que recibieron créditos</u>	<u>%</u>
0 - 20	3.877	70	1.8
21 - 50	76	27	35.5
51 -100	30	16	53.3
101 -200	14	6	42.8
201 -500	28	17	60.7
501-1000	10	6	60.0
1001-2500	5	2	50.0
+ 2500	4	2	50.0
<hr/>			
Total sin explotaciones 0-20 has	167	76	45.5
<hr/>			
TOTAL	4.044	146	3.6

FUENTE: Censo Agropecuario 1974.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL, FLACSO, Sede Quito.

menores de 20 hás. recibieron créditos. Las ubicadas entre 21 y 50 hás. recibieron un 35.5% y las mayores de 50 hás. oscilaron entre un 42.8 y un 60%. Es decir, que la utilización del crédito fue sesgada claramente hacia las unidades de más de 20 hás., que son las "haciendas" de la cuenca, es decir explotaciones que normalmente emplean trabajo asalariado y se dedican centralmente a la producción lechera.

D.5. Algunas Reflexiones:

El material presentado ha permitido rescatar:

1. El decisivo incremento que ha tenido la masa de recursos crediticios, especialmente a partir de la apropiación de la renta petrolera por el Estado desde 1972.

2. El mejoramiento notorio de los porcentajes asignados al sector agropecuario en este período, particularmente en los años 1974 y 1975, en correspondencia con las medidas impulsadas por la Ley de Reforma Agraria y Colonización puesta en práctica desde 1973. Posteriormente, se asiste una disminución progresiva de esta participación en función del impulso central al sector industrial dado por el actual patrón de desarrollo.

3. El papel decisivo jugado para esta reasignación de recursos por el Banco Nacional de Fomento aunque la banca privada sigue jugando un papel importante para el conjunto del sector. Sin embargo, para los productores estudiados en esta investigación el Banco de Fomento constituye la principal fuente de recursos.

4. La significativa respuesta dada por el crecimiento de distintas ramas del sector agropecuario en el último período, como parte

de una conjunción de precios favorables, acceso a nuevas tierras y acceso a los recursos de capital ofrecidos por el rápido incremento de recursos del sistema bancario nacional.

5. El pronunciado sesgo que divide la utilización de los recursos en la zona en estudio, siendo muy débil la participación campesina y absorbiendo en su casi totalidad los recursos las haciendas lecheras.

E. LA POLITICA SALARIAL

E.1. Mecanismos:

La primera fijación de salarios en la República del Ecuador ocurrió durante el Régimen Liberal de Eloy Alfaro, instaurado en 1895. Son los transportadores de kerosene los que reciben la tabla de remuneraciones en 1896, y luego en 1899, los trabajadores agrícolas, la fijación de su salario mínimo, en S/. 0,10 por día.

Más tarde, en 1929, la Constitución Política del Ecuador, estableció la obligación estatal en cuanto a la fijación de los salarios mínimos a todos los trabajadores del país. Sucesivamente, a partir de este año se fijaron varias tablas salariales que, luego de la promulgación del Código de Trabajo en 1933, fueron complementadas con las regulaciones constantes en dicho Código.

Antes, con la institucionalización de la OIT, se establecieron las bases metodológicas para fijar y regular "el pago al trabajador de un salario adecuado para mantener un nivel de vida razonable", a través del Convenio No. 26, aprobado por los Delegados de los países miembros constituyentes de este organismo internacional, para años

después ser ratificado por el Gobierno de la Junta Militar del Ecuador, en junio de 1964.

En varias reuniones de carácter internacional se debatió sobre el tema y se recomendó en su oportunidad a los Gobiernos la fijación de salarios mínimos y la legislación pertinente que garantice los beneficios sociales de los trabajadores del Continente.

A partir de la ratificación del Convenio No. 26 de la OIT ocurrido en 1964, el Gobierno del Ecuador crea en el mes de marzo del mismo año, la Comisión Permanente de Salario Mínimo, anexa a la Dirección General del Trabajo, con las atribuciones que en síntesis se detallan:

- Planificar y orientar la política sobre sueldos y salarios en todo el país.
- Recopilar y evaluar los datos relacionados con las condiciones del trabajador, salarios percibidos, horas de labor, rendimientos, situación económico-social del medio y estado financiero de la empresa.
- Suministrar datos para la fijación de sueldos y salarios mínimos.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre la fijación de las remuneraciones.

Desde su creación, hasta 1974, esta Comisión no pudo cumplir las funciones arriba anotadas a causa de su débil estructura administrativa, sujeta en todo momento a la indecisión política en los más altos niveles. La capacidad de iniciativa fue reduciéndose al mínimo hasta

convertirse en una Comisión de mero trámite y sin cobertura a nivel nacional.

La Comisión Permanente de Salario Mínimo fue reemplazada por el Consejo Nacional de Salarios, mediante Decreto 318, de 28 de marzo de 1974, como Organismo Técnico Consultivo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, constituido por el Subsecretario de Trabajo quien lo preside; el Subsecretario de Finanzas; el Director Técnico de la Junta de Planificación; el Gerente General del IESS, o sus Delegados permanentes; un Delegado Único de las Cámaras de Agricultura, Comercio, Industrias, y de la Construcción; y, un representante de las Centrales Sindicales de Trabajadores y Artesanos.

Este organismo asesora al Ministro del Trabajo en la fijación y revisión de sueldos y salarios, por rama de actividad, sectores geográficos, y recomienda en base a estudios la determinación del salario mínimo vital.

Si bien este Consejo es asesor del Ministro de Trabajo, para la ejecución de la política en materia salarial en todo el país, se crearon Comisiones Sectoriales.

E.2. Evolución del Salario:

El Salario Mínimo Vital en 1970, fue fijado mediante Decreto 1.000, expedido el 15 de diciembre del mismo año, para que se aplicase desde el 1ro. de enero de 1971, en el que se estableció en S/. 750,00 mensuales.

Por Decreto 1413 de diciembre 20 de 1973, se eleva el Salario Mínimo Vital, que se aplicó desde enero de 1974, estableciéndose en S/. 1.000,00 mensuales.

A partir del lro. de mayo de 1975, se modifica esta remuneración básica con el Decreto 329 de 29 de abril del mismo año elevándolo a S/. 1.250,00 mensuales.

El 2 de enero de 1976, mediante Decreto No. 1092 de diciembre de 1975, se dispone la fijación del Salario Mínimo Vital en S/.1.500,00 mensuales para los trabajadores en general.

El 20 de febrero de 1979, se promulgó el Decreto No. 3258, en el que se establece el Salario Mínimo Vital para los trabajadores en general en S/. 2.000,00 mensuales.

El actual Gobierno, a través de la Cámara de Representantes y con ratificación del Presidente de la República, fijó el Salario Mínimo Vital en S/. 4.000,00 mensuales, que entró en vigencia desde el lro. de enero de 1980.

En el cuadro que sigue se puede apreciar la evolución y el incremento porcentual de las tablas salariales para los trabajadores agrícolas del país, en el período comprendido entre 1971 y 1980.

Aparte de las remuneraciones fijadas en las tablas anteriores, el trabajador tiene derecho a salarios y bonificaciones adicionales. A los salarios mensuales de los trabajadores deben sumarse el Décimo Tercer Sueldo, equivalente a un mes íntegro de salario; igualmente, el Décimo Cuarto y el Décimo Quinto.

A partir del 7 de mayo de 1975, se creó la Bonificación complementaria anual en un monto que equivale a un mes de salario para los trabajadores sujetos al Código del Trabajo que percibieren remuneraciones hasta de S/. 5.000,00 mensuales. Esta remuneración es pagada

CUADRO V-16

EVOLUCION DE SALARIOS DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS DEL ECUADOR (1971-1980)

AÑO	1971	% de incred.	1973	% de incred.	1974	% de incred.	1975	% de incred.	1976	% de incred.	1979	% de incred.	1980	% de incred.
Trabajadores en General	750	--	750	--	1000	33.3	1250	25	1500	20	2000	33.3	4000	100.0
Trabajadores agrícolas en la Sierra	450	--	450	--	750	66.6	750	--	960	28	1350	40	2500	85
Trabajadores agrícolas en la Costa, Oriente y Galápagos	600	--	600	--	900	50.0	900	--	1080	20	1500	38.8	--	--

FUENTE: Ministerio del Trabajo, Dirección de Planificación.

ELABORACION: Proyecto PROTAAL-FLACSO, Sede Quito.

en 10 dividendos con la segunda quincena de salario correspondiente a cada mes, exceptuando los meses en los que el trabajador recibe Décimo Tercero y Cuarto Sueldos.

No obstante las alzas de salarios, compensaciones y bonificaciones, la situación generalizada para el trabajador asalariado del país, es más o menos la misma a la de antes del Boom Petrolero.

Si en verdad, tales alzas ocurrieron incluso hasta el año de 1980 no es menos cierto que éstas constituyen sólo incrementos nominales de los ingresos de los trabajadores. Lo ocurrido es que en el momento de la elevación de la tabla salarial, los empresarios y comerciantes la trasladaron a los precios, de los productos especialmente de consumo inmediato.

La inflación mundial tiende a agudizarse y repercute en el país. Por otro lado, la inflación interna está condicionada fundamentalmente al control monopólico externo sobre la inversión y producción de los sectores más dinámicos de la economía interna que al ser protegidos por el Estado, a través de la imposición de precios asimismo monopólicos para la producción industrial, estos precios inciden y modifican arrastrándolos a los precios de los productos de los sectores productivos menos dinámicos, especialmente de la actividad agropecuaria, principal fuente de bienes de consumo de los trabajadores.

Los salarios a nivel nacional tienden a deteriorarse. Si tomamos en cuenta el salario real de un trabajador en 1970, que era de S/. 1.600,00, en base mensuales en comparación, por ejemplo al salario mínimo nominal en 1978, en términos reales, apenas significó un incremento del 1.38%.

Para 1980, con el alza desmedida de los precios de los bienes de consumo, el alza de sueldos y salarios que entrará en vigencia a partir del segundo semestre de este año, no será un aliciente para la precaria situación de los trabajadores y en especial de los agrícolas.

Según el Banco Central del Ecuador, la participación de los salarios con el PIB para 1970 representó el 28.1% y para 1976 bajó al 26.7% en tanto que para la renta de la propiedad y la empresa (ganancias), correspondió en su orden el 54.9% y 57.5%.

F. SUBSIDIOS A LA LECHE

El Estado, como consecuencia de las múltiples presiones de los productores de leche, expidió el 9 de diciembre de 1975, el Decreto No. 1029 que fundamentalmente se orientaba a incentivar y proteger la producción y el proceso de pasteurización de leche.

Mediante este Decreto se estableció un aporte gubernamental de S/. 0.54 por cada litro de leche entregado a las procesadoras del país, aporte que constituyó un subsidio directo a los productores.

Las procesadoras debían informar, previo registro de recepción del producto, el volumen recibido y proveniencia al Ministerio de Agricultura, para que éste procediera al pago en bonos canjeables en el Banco Nacional de Fomento.

El subsidio al productor de leche estaba dividido en dos fracciones: S/. 0.20 para alimentos balanceados, y el equivalente de S/. 0.34 para fertilizantes.

Esta norma gubernamental estuvo apoyada por otras políticas que aclaran la situación por la que atravesaba el sector lechero. Por un lado el Gobierno decide la importación masiva de fertilizantes a través del Banco Nacional de Fomento, con el objeto de evitar la especulación por parte de los importadores privados de estos insumos. Al mismo tiempo, a partir de enero del mismo año ocurre la fijación una alza general del salario mínimo vital de los trabajadores agrícolas.

Simultáneamente, la Superintendencia de Precios decide incrementar el precio de la leche en S/.1,00.

Por último, el Gobierno decide la importación de la mayor cantidad de leche que antes jamás ocurriera, para que fuese reconstituida en las plantas procesadoras en una proporción de 3 litros de leche en polvo y 2 de leche natural fluida.

El subsidio directo a la leche antes aludido, rigió por el período de un año, desde el segundo semestre de 1976, hasta el primero de 1977.