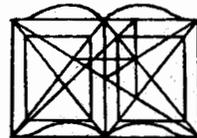


BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 6

LA ECONOMIA POLITICA
DEL ECUADOR
CAMPO, REGION, NACION

Editor: Louis Lefebvre

Proyecto FLACSO - CERLAC I



CORPORACION EDITORA NACIONAL
QUITO, 1985



CORPORACION EDITORA NACIONAL

Hernán Malo González (1931 - 1983)

Presidente Fundador

Enrique Ayala Mora

Presidente

Luis Mora Ortega

Director Ejecutivo

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

Volumen 6

LA ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR:

Campo, Región, Nación

Editor: Louis Lefebvre

Impreso y hecho en el Ecuador

Revisión de textos: María Cuvi

Supervisión Editorial: Jorge Ortega

Levantamiento de textos: Azucena Felicita, Rosa Albuja

Diseño Gráfico: Edwin Navarrete

Impreso en Editora PORVENIR

Derechos a la primera edición:

CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1985

Veintemilla y 12 de Octubre

Edif. Quito 12 El Girón W of. 51

Tf. 554558 P.O. Box 4147

Quito - Ecuador

CONTENIDO

Presentación	11
Agradecimientos	15
CAPITULO 1	
<i>Louis Leféber</i>	
El fracaso del desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador	17
CAPITULO 2	
<i>Carlos Larrea Maldonado</i>	
El Sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948 - 1972): Subdesarrollo y crecimiento desigual	35
CAPITULO 3	
<i>Manuel Chiriboga Vega</i>	
La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso	91

CAPITULO 4 <i>Luciano Martínez V.</i> Articulación mercantil de las comunidades indígenas en la Sierra ecuatoriana	133
CAPITULO 5 <i>Gilda Farrell</i> Migración temporal y articulación al mercado urbano de trabajo. Estudio de caso	179
CAPITULO 6 <i>Peter C. Meier</i> El artesanado ecuatoriano: situación actual, estrategia de supervivencia y perspectivas de desarrollo	197
CAPITULO 7 <i>Edgar Pita S.</i> Políticas de Fomento a la pequeña industria en el Ecuador	219
CAPITULO 8 <i>Fabio Villalobos</i> Ecuador: Industrialización, empleo y distribución del ingreso: 1970-1978	243
CAPITULO 9 <i>Graciela Schamis</i> Desarrollo industrial e inversión extranjera: una interpretación	293
CAPITULO 10 <i>Gilda Farrell</i> El movimiento sindical frente a la segmentación tecnológica y salarial del mercado de trabajo	337
CAPITULO 11 <i>Arnaldo M. Bocco</i> Políticas estatales y ciclo económico	369
CAPITULO 12 <i>Jaime Moncayo G.</i> Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana	405

CAPITULO 13

Liisa North

**Implementación de la política económica
y la estructura del poder político en el Ecuador**

425

Los autores

459

FLACSO

461

CERLAC

462

Publicaciones de la Corporación Editora Nacional

463

**LA CRISIS AGRARIA EN EL ECUADOR:
TENDENCIAS Y CONTRADICCIONES
DEL RECIENTE PROCESO***

INTRODUCCION

Son ampliamente reconocidas las modificaciones sufridas por la economía y la sociedad ecuatorianas en los últimos diez años. Dichos cambios se inscriben, indudablemente, en un marco de modernización capitalista en las relaciones sociales, en el comportamiento de las clases, en la importancia de los diferentes sectores de la economía, etc., aspectos todos que han dado por resultado una sociedad más urbana que la que se tenía al inicio de la década de 1960.

Es indudable que los cambios anotados encuentran buena parte de su explicación en el decisivo efecto que sobre la sociedad ecuatoriana tiene el petróleo a partir de 1972. Las exportaciones totales del país pasan de 189.9 millones de dólares (FOB) en 1970 a 2.104 millones de dólares (FOB) en 1979, teniendo las exportaciones petroleras una participación promedio del 43 o/o entre 1972 y 1979, período en el que pasan de un valor de 59.4 millones de dólares a 1.036 millones de dólares.¹

* Una versión original de esta ponencia fue presentada en el marco del seminario "Campesinado y Políticas agrarias" realizado en Quito el 27 y 28 de noviembre de 1981.

¹ Banco Central del Ecuador. *Boletín Anuario No. 5*. Quito, BCE, 1982. p. 131.

El efecto del petróleo puede verse con claridad al analizar la tasa de crecimiento del PIB en la década de 1970, en comparación con las tasas de las dos décadas anteriores. El brusco salto operado entre 1970 y 1977 encuentra su explicación en el comportamiento de los sectores de minas y canteras y de industria y construcción, que tienen altas tasas de crecimiento durante ese lapso.

La exportación petrolera tuvo, asimismo, un efecto decisivo en los ingresos fiscales. Estos pasaron de alrededor de 3.700 millones de sucres en 1970 a más de 37.000 millones en 1980, lo que puede explicarse por el efecto directo de la actividad petrolera. Los recursos en manos del Estado ecuatoriano le darían a este un papel totalmente diverso del que tradicionalmente venía cumpliendo, convirtiéndole no solo en propulsor de la infraestructura para el desarrollo sino también en dinamismo de la economía en su conjunto, al adoptar un carácter marcadamente emprendedor que significó, entre otros aspectos, la canalización de importantes recursos financieros hacia el sector privado de la economía.²

La dinámica económica señalada ha traído aparejado un rápido proceso de urbanización en Ecuador. Se "ha producido un desplazamiento constante de la población rural a las ciudades, en las cuales se estima que, en 1980, habita alrededor del 45 o/o de la población total, mientras que en 1950 esa proporción era del 28.5 o/o."³

El proceso de urbanización se ve claramente reflejado en el comportamiento del sector de la construcción, el mismo creció a una tasa promedio del 7.85 o/o entre 1973 y 1978. En este período se registró un promedio de 1'397.533 metros cuadrados de construcción, lo cual contrasta con los 700.000 metros cuadrados anuales promedio del período 1967-1972. La creciente urbanización significó también un rápido crecimiento de la actividad económica urbana y principalmente de la industria, con una tasa promedio de crecimiento del 9.7 o/o en la década. Este dinamismo es explicable en términos de los beneficios que dichas actividades recibieron del Estado, así como del creciente flujo de inversión extranjera con igual destino.

El auge de la actividad económica urbana así como la modernización y la ampliación del aparato estatal, significaron un crecimiento de los estratos medios de la población que aumentaron su participación en la distribución del ingreso urbano (Cuadro 2). Esto modificó el perfil de la demanda en el país. Un análisis de la estructura del consumo final de los hogares permite constatar

² Cf. A. Bocco. *Estado y venta petrolera en los años setenta en Ecuador: el mito del desarrollo*. Quito, El Conejo-IIDIS, 1982. Véase también el capítulo 11 de este volumen.

³ Cf. CEDEP. *Situación y perspectivas de la sociedad ecuatoriana*. Quito, 1981, p. 7 (Mimeo).

Cuadro 1

CRECIMIENTO ECONOMICO DEL ECUADOR
1950-1979

Años	Tasa anual promedio del crecimiento del PIB
1950-1960 (1)	5.00
1960-1970 (1)	5.90
1971-1977 (2)	10.53
1978-1981 (2)	5.20

Fuentes: (1) Naciones Unidas. *Year book of national accounts statistics*. New York, 1973, citado en: P. Peck. *Urban poverty, migration and land reform in Ecuador*. Ginebra, OI, 1978.

(2) Banco Central del Ecuador. *Cuentas nacionales no. 3*. Quito, BCE, 1982.

que los productos alimenticios, bebidas y tabaco bajaron su participación del 47.3 o/o al 34.7 o/o del consumo total entre 1965 y 1980.⁴ Igualmente hubo una expansión de la demanda de productos alimenticios relativamente sofisticados: quesos, enlatados, etc., que prácticamente conformaron un submercado especializado para los sectores se medianos y altos ingresos.

Los cambios globales de la sociedad ecuatoriana han tenido efectos decisivos en el sector agropecuario y rural del país. El papel de ese sector en el modelo general de desarrollo vigente ha cambiado profundamente. Estos cambios tienen que ver con la modernización de las relaciones sociales en el agro, la crisis de ciertas formas tradicionales de dominación, las modificaciones en el comportamiento de las diferentes unidades productivas, el papel del Estado, los conflictos sociales, etc. Sin embargo, ha sido el sector rural el que más lentamente ha reaccionado al impulso petrolero.

El sector agropecuario ha conocido tasas de crecimiento más bajas, en promedio, que las del resto de la economía ecuatoriana durante el período petrolero. Como se observa en el Cuadro 3, el sector agropecuario tuvo un crecimiento muy por debajo del resto de la economía (Cuadro 1). Aún más,

⁴ Cf. R. Vos. *Algunos indicadores del desarrollo rural dentro del contexto de la economía ecuatoriana, 1965-1980*. Quito, FLACSO, 1982. Cuadro 5.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DEL INGRESO URBANO 1968-1975

Estrato poblacional	Participación del ingreso total o/o		
	1968	1975	Dif.
20 o/o más pobre	3.4	3.0	- .4
30 o/o medio bajo	12.6	16.0	+ 1.4
40 o/o medio y medio superior	43.7	46.8	+ 3.1
5 o/o	12.7	10.7	- 2.0
5 o/o más alto	27.6	23.5	- 4.1
(0.5 o/o superior)	4.6	4.9	+ .3

Fuente: CEPAL. *Economic survey of Latin America*. Santiago de Chile, CEPAL, 1978, v.2, p. 973.

este sector observa una caída constante de su tasa de crecimiento. En los últimos años dicha tasa es todavía inferior a la tasa de crecimiento de la población.

La disminución de la tasa de crecimiento del sector agropecuario refleja, en su interior, fuertes diferencias entre subsectores cuyo comportamiento fue heterógeno. Así, mientras la silvicultura, la pesca y caza y la producción animal presentaron tasas moderadas y altas de crecimiento; la producción agrícola propiamente dicha, tanto para exportación cuanto para el mercado interno, demostró un franco proceso de estancamiento. El escaso dinamismo del sector así como el nuevo papel del sector minas y canteras, han significado una caída de la participación del sector agropecuario en la composición del producto interno bruto, bajando de un 27.4 o/o en 1963 al 15.3 o/o en 1980.

Este proceso afecta a una parte considerable de la población ecuatoriana y de la economía nacional. Para 1980, todavía el 55 o/o de la población total del país se encontraba asentada en áreas rurales. "Del total de la población económicamente activa (PEA), 1'599.482 personas (60.5 o/o) se concentran en el área rural", según la memoria del Banco Central del Ecuador para el año de 1979. Aún más, el 49 o/o de la PEA nacional ese mismo año trabajó en el sector agropecuario, constituyendo el más alto porcentaje entre los sectores económicos.

El poco dinamismo de la producción agrícola, en la que se encuentra ocupada la inmensa mayoría de la población rural, ha significado la manutención de bajos niveles de ingreso. Para el año de 1975, alrededor del 80 o/o

Cuadro 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO, SECTOR AGROPECUARIO

	1965-1971	1972-1977	1978-1981
Agricultura	4.0	3.6	2.2
a. Banano, café, cacao	1.4	3.5	- 1.2
b. Otras producciones agrícolas	4.5	1.6	0.6
c. Producción animal	4.2	4.9	3.9
d. Silvicultura	7.8	12.2	8.8
e. Pesca y caza	11.9	8.7	9.4
y a precios de 1975			

Fuentes: 1965-1971: Vos. Op. cit.

Otros años: Banco Central, Cuentas nacionales. Op. cit.

de las familias campesinas no disponía de un nivel de ingreso que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas.⁵ Del 1'317.879 de personas ocupadas en el sector agropecuario en 1974, 247.880 estaban empleadas en unidades agropecuarias inferiores a una hectárea; 675.786 eran trabajadores familiares no remunerados y 522.734 personas se ocupaban como trabajadores temporales.⁶

El sector agropecuario demostró, pues una incapacidad para responder a los impulsos generados por el auge petrolero en la economía y, principalmente, al aumento y diversificación de la demanda. Tampoco pudo demostrar un dinamismo que provocara un mejoramiento del nivel de vida de la población rural y una disminución del desempleo estacional. En pocas palabras, no hubo aumento de la producción ni mejoramiento del nivel de vida de la población rural, objetivos básicos en todo esfuerzo de desarrollo rural.

A pesar de esa crisis, merecen destacarse algunas modificaciones que se han producido en las relaciones sociales y políticas del sector rural para así comprender, más claramente, las influencias del desarrollo capitalista. El cambio más importante fue la desaparición de las relaciones precapitalistas de producción que ligaban buena parte de la población rural a las grandes haciendas. La

⁵ CEDEP, Op. cit. y Vos, Op. cit., Cuadro 12.

⁶ Cf. MAG-ORSTOM. *Diagnóstico socio-económico del medio rural ecuatoriano*. Quito, MAG, 1974.

Reforma Agraria y la lucha de los campesinos han terminado con el *huasipungo* y la *yanapa* serrana y con la finquería y sembraduría costeña, formas surgidas en siglos pasados y que permitieron al terrateniente usufructuar considerables cantidades de trabajo gratuito. Con su desaparición se debilitó un modelo "clientelar" de dominación de la masa campesina que se reflejaba en la famosa tríada hacendado-teniente político-cura, liberándose la fuerza de trabajo de los lazos tradicionales e impulsando el trabajo asalariado y la migración, especialmente estacional.⁷

El presente trabajo tiene como objeto discutir algunos de los ejes estructurales que explican la crisis actual del sector agropecuario. Aún más, creemos que este tipo de discusión ayudará a caracterizar la crisis. Postulamos que esta proviene del modelo de desarrollo agrario que surgió del doble efecto de una particular política de Reforma Agraria y de una política de subsidio estatal a la empresa agropecuaria. Esto ha provocado, simultáneamente, crisis tanto de la producción campesina como de la producción alimentaria destinada a los sectores populares.

Para cumplir con nuestro objetivo, consideramos pertinente analizar cinco componentes básicos:

- a) La estructura de tenencia de la tierra, el empleo rural y los ingresos.
- b) La estructura de la producción alimentaria.
- c) Las políticas agrarias del Estado, con especial énfasis en las de crédito, tecnología y precios.
- d) Los términos de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía.
- e) El nivel de autosuficiencia alimentaria.

ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA, EMPLEO E INGRESOS

Es indudable que la forma cómo se distribuye la tierra incide en los niveles de ingreso de la población rural. Es la tierra la que determina la posibilidad de generar una producción agropecuaria que permite, a quienes la trabajan, percibir una retribución monetaria u otra. Se entiende que la producción depende no solo de la cantidad de tierra poseída sino de la calidad de la misma, de la existencia de riego estable, de los microclimas, etc. Pero es indudable, también, que la cantidad de tierra permite una primera diferenciación social, aún más si consideramos el papel que, históricamente, ha tenido la tierra como distribuidora de poder y riqueza entre las clases sociales. Recordemos que

⁷ Cf. Capítulos 4 y 5 del presente volumen.

los grandes latifundios de origen colonial y republicano permitieron ejercer un conjunto de mecanismos de coerción sobre la masa campesina, obligándola al trabajo gratuito y al concertaje y generando así, la riqueza de la capa terrateniente.

Estructuras de tenencia de la tierra

Para mediados de la década de 1950, la estructura de tenencia de la tierra se caracterizaba por su alta concentración. Como se desprende del Cuadro 4, el 2.1 o/o de todas las explotaciones controlaban el 64.4 o/o de la superficie agrícola. Las diferencias regionales no eran muy marcadas. En la Sierra el 1.2 o/o de las explotaciones controlaban el 64.3 o/o de la tierra, mientras que en la Costa el 4.8 o/o de las unidades tenía en posesión el 64.4 o/o de la superficie. En ambas regiones, la gran propiedad, con más de 100 hectáreas, mantenía un virtual monopolio del principal recurso económico del agro.

Dicho monopolio de la tierra permitía a la clase terrateniente usufructuar de una permanente renta en trabajo proveniente de miles de familias campesinas, las que a cambio del acceso a los recursos productivos controlados por la hacienda se veían obligadas a devengar miles de jornadas de trabajo gratuito en las tierras patronales. La hacienda constituía, pues, un complejo sistema de relaciones sociales que vinculaba tanto a la población que vivía dentro de los límites de la propiedad como a aquella que, localizándose afuera, requería de los recursos de la hacienda.

La lucha campesina y la presión ejercida por el resto de la economía impulsaron la modernización de algunas de las grandes propiedades y dieron como resultado, la expedición de la Ley de Reforma Agraria en 1963. Este instrumento legal, al que se añadirían dos cuerpos legales que abolían el precarismo en los años 70 y una nueva Ley de Reforma Agraria en 1973, significaron una presión muy fuerte hacia la modernización de la hacienda al sancionar la manutención de formas precarias de trabajo en la agricultura, obligando a entregar a los campesinos las tierras conservadas por ellos en usufructo. Además estos cuerpos legales suscitaron procesos restringidos de redistribución de tierras particularmente de las propiedades del Estado o de la iglesia.

Para 1974, cuando se realizó un nuevo censo agropecuario y — 10 años después de la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria — la estructura de tenencia de la tierra había conocido algunas transformaciones que no afectaron en lo sustancial al monopolio territorial de la gran propiedad. Los rasgos fundamentales de la transformación operada en el agro eran los siguientes.

a) Disminución de la propiedad controlada por las unidades de producción de más de quinientas hectáreas, a pesar de que su número creció levemente de 1.369 en 1954 a 1.434 en 1974. Sin embargo, estos predios perdieron aproximadamente 570.000 has. en el nivel nacional (Cuadro 4). Esta situación obedece tanto a procesos de fragmentación de la tierra cuanto a una readecuación del tamaño de la gran propiedad en función del control de las mejores tierras. Ambos procesos operaban simultáneamente. Con posterioridad a 1974 parece conservarse esta tendencia, particularmente a través de la negociación privada de tierras que hacen los grandes propietarios.⁸

En la Sierra la disminución de la superficie controlada por la gran propiedad es significativa: 345.000 has. Una parte de esta disminución fue compensada por el aumento de 64.000 has. en las unidades de 100 a 500 has.⁹ La gran propiedad serrana tiende a situarse en el valle interandino, el cual cuenta con tierras de buena calidad, riego, infraestructura, etc. La hacienda se deshizo de sus tierras de ladera y de las de menor calidad.

En la Costa, ese proceso, aunque fue similar al de la Sierra, no alcanzó sus dimensiones. Solamente las unidades de más de 1.000 has. disminuyen su control monopólico y lo hacen en favor de las unidades entre 100 y 500 y entre 500 y 1.000 has. Estas aumentan su superficie en aproximadamente 300.000 has. El mayor grado de concentración se mantiene en las zonas dedicadas a cultivos extensivos (palma africana, banano, ganadería), o silvoforestales, como en El Oro y Esmeraldas.¹⁰

b) Las unidades de menos de 10 has. han tenido un crecimiento considerable. En el nivel nacional, su número aumentó en cerca de 113.000, mientras que la superficie creció en, aproximadamente, 200.000 has. El proceso tiene características regionales similares, aunque en la Costa, dada la ausencia de minifundios en 1954, la irrupción de la pequeña propiedad es más considerable.

Un análisis del Cuadro 5 confirma el hecho de que el aumento numérico de las unidades de menos de 5 has. es muy superior al aumento de su superficie, registrándose una disminución del tamaño promedio. Esta evolución que corresponde a la Costa y a la Sierra, se debe a la imposibilidad de las pequeñas propiedades de mantener su tamaño al ser subdivididas entre los diversos miembros de los núcleos-familiares, que no logran acceder a la tierra a tra-

⁸ Cf. MAG-ORSTOM. *Diagnóstico socio-económico del medio rural ecuatoriano*. Quito, MAG, 1979. (Documento A).

⁹ *Ibid.*, Documento B.

¹⁰ Cf. G. Farrell. *El acceso campesino a la tierra*. Quito, FEPP, 1981. p. 115.

Cuadro 4

NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
ECUADOR 1954 - 1974

Tamaño has.	Número de explotaciones			Superficie			
	1954		1974	1954		1974	
	No.	o/o	No.	No.	o/o	No.	
0 - 1	92.387	26.8	145.550	46.000	0.8	63.263	0.8
1 - 5	159.299	46.3	201.297	386.200	6.4	475.405	6.0
5 - 10	36.250	10.5	54.935	271.500	4.5	377.756	4.8
10 - 20	21.400	6.2	41.425	294.300	4.9	557.536	7.0
20 - 50	19.415	5.7	42.537	541.500	9.9	1'311.974	16.6
50 - 100	8.327	2.4	22.276	547.200	9.1	1'352.697	17.0
100 - 500	5.787	1.7	9.657	1'156.300	19.3	1'676.486	21.1
500 - +	1.369	0.4	1.434	2'706.700	45.1	2'134.287	26.8
Total:	344.234	100.0	519.111	5'999.700	100.0	7'949.403	100.0

Fuente: Barsky, et al. *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*. Quito, Ceplaes-OEA, 1982. p. 76.

vés de otros mecanismos. Las unidades productivas de menos de 5 has. que aparecen en el período intercensal representan el 66 o/o de todas las nuevas unidades agropecuarias.

Cuadro 5

EVOLUCION DE LAS EXPLOTACIONES MENORES DE 5 Ha.

Año	No.	Superficie	Tamaño medio
1954	251.685	432.200	1.71
1974	365.731	558.668	1.53

Fuente: INEC. *Censos Agropecuarios*. 1974.

c) Hay un fuerte desarrollo de la mediana propiedad (10 a 100 has.).

Entre 1954 y 1974 su número se duplicó y la superficie controlada por ella se multiplicó por 2.5. Este proceso constituye, con seguridad, la evolución más significativa de la estructura agraria, pues hacia 1954 ese estrato era prácticamente inexistente. Su surgimiento es explicable tanto por los efectos indirectos de la Reforma Agraria como por la expansión de la frontera agrícola.

En la Sierra este fenómeno proviene del efecto redistributivo en favor de ciertos estratos medios del campo (comerciantes, mayordomos, etc.), así como de la ampliación de la frontera agrícola en las zonas bajas de las provincias serranas (Santo Domingo de los Colorados, Manuel J. Calle, etc.).

En la Costa el crecimiento de las unidades medias surge debido al fuerte proceso de expansión de la frontera agrícola, y a la aplicación de la Reforma Agraria, particularmente en las áreas arroceras sujetas a legislación especial (Decreto 1.001). La superficie agrícola de la Costa aumenta en el período intercensal en un 26.1 o/o, particularmente en la provincia de Esmeraldas, donde hubo un proceso de colonización sobre la base de unidades de aproximadamente 50 has.

d) En el caso de la región Amazónica, el área confronta otro importante proceso de colonización que ha significado el surgimiento de un conjunto de unidades productivas de diverso tamaño y características. Ello responde a la acción estatal y a la expansión espontánea de la frontera agrícola, protagonizada tanto por colonos campesinos como por empresas y sectores medios. La colonización ha provocado una situación conflictiva con la población indígena ahí asentada, ya que esta requiere un extenso territorio, para su reproducción social.

En el período comprendido entre 1964 y 1978 el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) entregó a colonos, 660.088 has: especialmente en las provincias de Morona Santiago y Napo. Hasta el año 1976 se había adjudicado tierras en la zona a 11.236 familias de las cuales no más del 40 o/o eran nativas. ¹¹

Efectos de las leyes de Reforma Agraria

De las 172.810 unidades agropecuarias nuevas registradas en 1974, solamente una parte provino de la aplicación de las diversas causas de afectación, contempladas en la Ley de Reforma Agraria. Hasta el año 1976, 46.473 familias campesinas fueron beneficiadas en el nivel nacional, con una extensión global de 343.842 has. lo que significaba menos del 5 o/o de la superficie agrícola del país. Para el año de 1975 se habían adjudicado 940.526 has. a 24.351 familias dentro del proyecto de colonización, la mayor parte en las estribaciones occidentales y orientales de la cordillera de los Andes.

Cuadro 6

ADJUDICACIONES POR REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION EN HECTAREAS 1964-1980

	Reforma Agraria Has.	Colonización Has.	Total
1964-1973	220.098	682.265	902.363
1974-1980	449.115	998.391	1'447.505
Total	669.213	1'680.656	2'349.869
Porcentaje de terrenos cultivados 1974	8.4	21.2	29.6

Fuente: Vos. Op. cit.

De las 292.088 has. adjudicadas, hasta 1975, por concepto de Reforma Agraria, el 59 o/o obedecieron a la eliminación del trabajo precario; en la mayoría de casos consistía en la simple entrega en propiedad de la parcela

¹¹ Ibid., p. 131-132. En la provincia de Morona Santiago alcanzó el 45 o/o, pero en las otras provincias los porcentajes parecen haber sido sensiblemente menores.

recibida en usufructo a cambio del trabajo gratuito. La parcelación de haciendas del Estado representó el 12 o/o de todas las tierras adjudicadas, mientras que las entregadas por otro tipo de negociaciones y reversiones significaron el 29 o/o. En otras palabras, primó en la aplicación de la ley la necesidad de eliminar relaciones de producción precapitalistas sobre la necesidad de una acción redistributiva real. Añádase a lo anterior, el hecho de que, generalmente, las tierras entregadas a los campesinos fueron las de calidad inferior, las que presentaban mayores dificultades para la producción o las que eran marginales para la actividad empresarial.

Tal vez más importante fue la redistribución de la tierra generada por efecto indirecto. La existencia de la ley constituyó una importante presión hacia la modernización de la gran propiedad. Varios artículos que buscaban sancionar a las propiedades poco eficientes, a pesar de no haber sido aplicados, hizo que muchos propietarios incapacitados de modernizar sus explotaciones entablaran negociaciones privadas con grupos de campesinos con el objeto de transferir tierras a precios comerciales. Esto provocó un importante flujo de recursos desde el sector rural hacia actividades urbanas, y un proceso de redistribución de tierra que, siendo importante, provocó serios problemas a los grupos campesinos.

Así, las razones del aumento de minifundios se encuentran más bien en la débil aplicación de la Reforma Agraria, lo que impidió el acceso a la tierra a la gran masa campesina. El número de familias beneficiadas por la Reforma Agraria y por la colonización significa no más del 7 o/o del número de familias asentadas en el sector rural. En lo que a la superficie se refiere la aplicación de la Reforma Agraria afectó apenas el 8.4 o/o de la superficie cultivada, como se constata en el Cuadro 6.

Empleo e ingresos

La persistencia de la estructura latifundio-minifundio en el país significa para los sectores pobres del campo altos niveles de subocupación. Alrededor del 40 o/o de la PEA está subocupada. El ingreso agrícola neto promedio por UPA en las explotaciones de 1 a 5 has. es inferior a los 19.000 sucres anuales (1975), cifra menor que el salario mínimo vital vigente en esa época. El bajo ingreso agrícola de los minifundistas, agravado por la explotación del comerciante, el usurero, el transportista, etc., aumenta la necesidad de buscar ingresos adicionales vendiendo su fuerza de trabajo fuera de la unidad productiva.

Como se desprende del Cuadro 7 parecería existir una alta correlación entre tamaño de la propiedad, ingreso total familiar e importancia del trabajo asalariado. Para el año de 1974, alrededor del 45 o/o de los ingresos

Cuadro 7

**MONTO Y ESTRUCTURA DEL INGRESO DE LAS UNIDADES
FAMILIARES AGRICOLAS POR TAMAÑO DE EXPLOTACION 1975**

<u>Tamaño UPA</u>	0-1	1-2	2-5	5-10	10-20
Ingreso anual medio (en miles de sucres)	18.44	13.75	18.89	27.71	38.94
<u>Origen de los Ingresos o/o</u>					
Ingreso agropecuario	21.5	42.3	59.8	69.0	74.2
Salarios	57.1	47.0	29.4	16.2	10.8
Otros ingresos	21.4	10.7	10.8	14.8	15.0
Porcentaje del total de UPAS	27.2	17.7	23.0	12.1	7.7

Fuente: Pronareg y Orstom. *Diagnóstico socio-económico del medio rural ecuatoriano*, 1974. (Ingresos). Elaboración: CEPLAES. Los grupos pobres. 1981.

de las UPAS de menos de cinco has. provienen de ingresos no agropecuarios, y de estos, un alto porcentaje, de salarios obtenidos en las grandes fincas o en las ciudades.

Un estudio reciente realizado por el autor en dos áreas de la Sierra ecuatoriana (Salcedo en la provincia de Cotopaxi y Químiag-Penipe en la de Chimborazo) permitió establecer con claridad la relación que existe entre disponibilidad de tierras con características agro-ecológicas semejantes y la capacidad de las unidades campesinas de absorber establemente la mano de obra familiar. ¹² Aún más, se pudo constatar, con precisión, que son las parcelas con menor disponibilidad de tierras las que deben complementar su ingreso familiar vendiendo parte de su fuerza de trabajo en las haciendas vecinas o en las ciudades. Para el área de Salcedo, las familias campesinas con menos de 0.6 ha. de tierra de buena calidad, plana y con riego situada entre los 2.200 y los 2.800 metros de altura, requieren que al menos el 20 o/o de la fuerza de tra-

¹² Cf. M. Chiriboga. *El empleo en las áreas de los proyectos de Desarrollo Rural Integral Salcedo, Químiag-Penipe y Jipijapa*. Quito, 1982. (mecanografiado).

bajo disponible trabajo establemente fuera de la parcela familiar.

La relación entre disponibilidad de tierras y trabajo fuera de la parcela es significativa, como lo demuestra el Gráfico 1. En Salcedo central y occidental, donde el 97.15 o/o de las familias campesinas poseen menos de 3 has., una de cada cuatro personas en capacidad de trabajar (12 años o más) debe salir a trabajar fuera de la parcela, a fin de que la familia campesina logre subsistir y permanecer en el campo. Entre los migrantes estacionales del área en mención, el 78.2 o/o de los que venden su fuerza de trabajo son jefes de familia. Esto implica que el proceso de minifundización está provocando además serias transformaciones en el interior de las familias campesinas y, particularmente, en la división sexual del trabajo: es la mujer la que debe asumir las tareas agropecuarias, mientras el hombre accede a recursos monetarios a través del mercado de fuerza de trabajo. En definitiva, la posibilidad de acceder a recursos monetarios a través de la venta de fuerza de trabajo, es la que está permitiendo a una gran masa campesina permanecer en el campo.

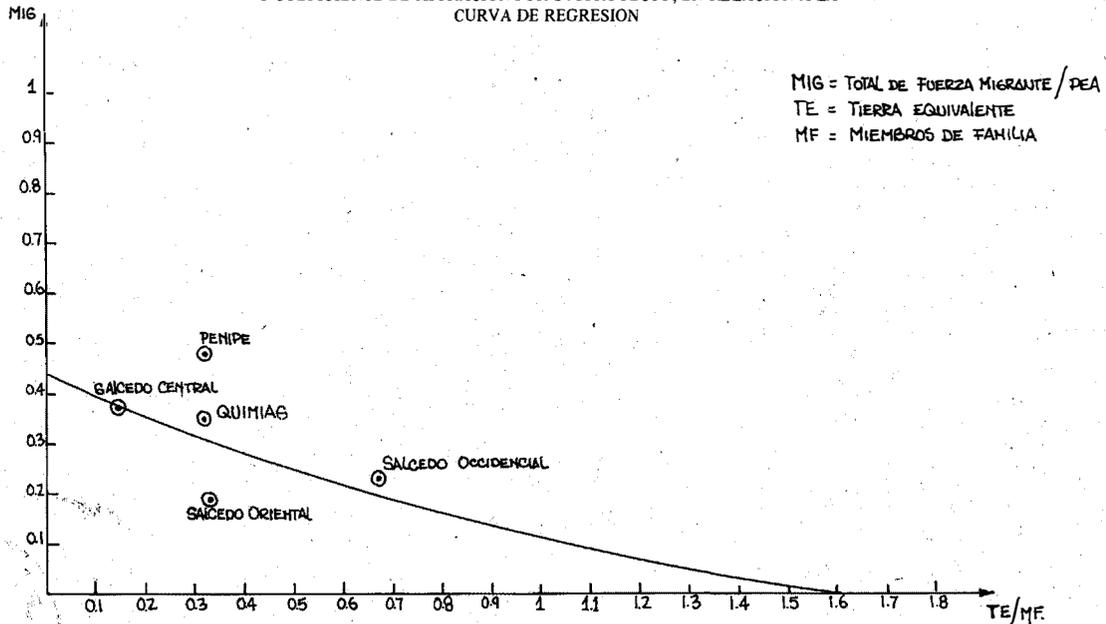
Contrasta la situación descrita con lo que sucede en el área oriental de Salcedo, donde los campesinos accedieron, en promedio, a una mayor cantidad de tierra de buena calidad agrícola. En dicha zona los campesinos no solo cuentan con mayores extensiones sino que consiguen altos rendimientos en el cultivo de papa, ajo, hortalizas e incluso en la ganadería, pues disponen de tierra ubicada en diversos pisos ecológicos. En Salcedo oriental, como se deduce del Gráfico 1, la migración y el trabajo fuera de la parcela son casi inexistentes y cuando los hay, se trata de familias que recién inician su ciclo doméstico y requieren constituir un fondo que les permita acceder a la tierra. Por otro lado, las condiciones favorables de los campesinos de Salcedo oriental les permiten emprender en un conjunto de cultivos rentables, introducir cambios tecnológicos significativos y llevar a cabo procesos de capitalización relativamente importantes. Esta situación contrasta claramente con la muy débil producción maicera de los campesinos del área central y occidental, quienes requieren del salario para subsistir como campesinos.

Este sector campesino, que accedió a la tierra ya sea a través de los programas de Reforma Agraria o por medio de negociaciones privadas y captó cantidades adecuadas, es responsable, como lo veremos, de buena parte de la producción de bienes salario. La heterogeneidad de situaciones campesinas, de lógicas de funcionamiento y de relaciones con el mercado, constituye uno de los resultados más significativos de los cambios recientemente ocurridos en la estructura agraria ecuatoriana.

En conclusión, 17 años después de haberse iniciado la Reforma Agraria en el Ecuador, perduran los problemas estructurales en la distribución de la tierra. Hoy en día, los rasgos más importantes de la estructura de la tenencia de la tierra son los siguientes.

Gráfico 1

UBICACION DE LOS PROMEDIOS DE LA TIERRA EQUIVALENTE POR PERSONA
Y COEFICIENTE DE MIGRACION POR SUBPROYECTO, EN RELACION A LA
CURVA DE REGRESION



a) Reducción del tamaño de los grandes latifundios que, no obstante, siguen controlando las mejores tierras, especialmente en el valle interandino y las tierras fértiles de la Costa. Al mismo tiempo se desprendieron de las tierras de peor calidad para entregárselos a los campesinos que presionaban, interna o externamente, sobre la hacienda. La nueva hacienda del país constituye generalmente, una empresa basada en el trabajo asalariado y en la cual, prima la lógica de la ganancia.

b) Aumento relativamente importante de la pequeña y mediana propiedad (entre 10 y 100 has.). Este efecto fue generado tanto por los procesos de colonización en las estribaciones de la cordillera andina como por la división de varias propiedades mayores.

c) Crecimiento considerable del minifundio en la Sierra y en la Costa debido tanto a las ventas privadas de tierra por parte de las haciendas como a la adjudicación a través de la Reforma Agraria. Este incremento del número de minifundios y la disminución de su tamaño promedio han provocado un importante proceso de asalarización del campesinado pobre.

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

Una de las características más marcadas de la modernización capitalista del sector agropecuario es, seguramente, la heterogenización de la estructura productiva en función de los submercados de consumo. Al menos pueden diferenciarse cuatro sectores que muestran dinámicas diferentes en cuanto están ligados a unidades agrícolas de características diversas.

- a) El del autoconsumo campesino.
- b) El de la canasta básica popular (urbano y rural).
- c) El del mercado externo.
- d) El submercado de medianos y altos ingresos, incluyendo algunos productos agroindustriales.

Producción de autoconsumo

El primer sector es aquel de la producción para *el consumo de la población campesina*, especialmente andina. Productos como el maíz suave, las ocas, los mellocos, y también la yuca en la Costa, son fundamentalmente producidos para el consumo familiar rural y comercializados de manera muy limitada. La producción se encuentra estancada o en retroceso, tanto en lo que a superficie cultivada como a rendimiento por hectárea se refiere. Situación comprensible en varios sentidos: el poco esfuerzo de investigación y difusión tecnológica para cultivos campesinos para el consumo; la modificación y degradación de los patrones de consumo campesino donde se sustituye la quinua

o el melloco por el fideo — deteriorándose la calidad nutricional y, por lo tanto, los requerimientos de producción campesina —; y, la creciente mercantilización de la producción campesina.

Como se demuestra en el Cuadro 8, el rendimiento por hectárea se ha mantenido estancado en varios de los principales cultivos de subsistencia. En lo que se refiere a superficie cosechada, el maíz suave bajó de 108.763 has. en 1975 a 59.203 en 1980, y la yuca bajó de 34.565 has. a 25.174 durante el mismo período.

El carácter eminentemente campesino de la producción puede comprobarse si consideramos que el 52.1 o/o del maíz suave es producido en explotaciones de menos de 5 has.; el 50 o/o del trigo en explotaciones de menos de 10 has. y el 52.4 o/o de los frejoles, etc. Si bien esta producción se destina al autoconsumo, una parte se vende al mercado con destino a la canasta básica popular.

Cuadro 8

RENDIMIENTO DE CULTIVOS DE SUBSISTENCIA
(kilos por hectárea)

Año	Maíz	Trigo	Fréjol
1961-1965	620	830	510
1968	460	1.050	470
1970	750	1.060	460
1977	647	973	441
1979	754	1.029	523
1980	754	969	545

Fuentes: FAO. *Production Yearbook*. 1972.

MAG. *Estimación de la superficie cosechada y de la producción agrícola del Ecuador*. Quito, MAG, 1977, 1979 y 1980.

Producción de alimentos básicos

El segundo sector corresponde a la *producción destinada a la canasta básica alimentaria* de los sectores urbanos y rurales pobres. Productos como el arroz, las papas, la cebada, las habas, las hortalizas, así como el trigo y el maíz suave tienen un origen eminentemente campesino. El 34 o/o del arroz, el 42.9

o/o de las papas y el 47.7 o/o de la cebada se originan en unidades de menos de 5 has. El Cuadro 9 demuestra el comportamiento de estos productos, notándose claramente el estancamiento o disminución en el hectareaje y rendimiento, con la sola excepción del arroz, objeto de gran atención por parte del Estado debido a su vital y sensible importancia.

Cuadro 9

**EVOLUCION DE LA SUPERFICIE Y RENDIMIENTO DE CULTIVOS
BASICOS DE LA CANASTA POPULAR URBANA 1977-1980**

		1977	1978	1979	1980
Arroz:	Superficie	107.054	81.300	110.875	126.608
	Rendimiento	3.060	2.771	2.872	3.006
Haba:	Superficie	15.100	6.478	6.911	7.872
	Rendimiento	530	530	587	580
Cebada:	Superficie	60.000	32.000	30.774	48.156
	Rendimiento	680	680	673	928
Papas:	Superficie	36.000	29.843	26.894	30.380
	Rendimiento	11.583	11.500	8.034	10.639
Cebolla:	Superficie	3.973	2.775	3.062	3.333
	Rendimiento	8.315	8.792	8.624	9.041
Tomate:	Superficie	2.547	2.965	2.524	2.564
	Rendimiento	13.299	12.392	12.797	14.878

Fuente: MAG, *Estimación de la . . . op. cit.*, (varios años).

Este débil dinamismo de la producción alimentaria básica debe encontrar su base de explicación en factores como los siguientes:

a) El abandono de este tipo de producción por parte de la empresa agropecuaria con la finalidad de alejar un potencial conflicto con los campesinos que sería necesario contratar como mano de obra; el abandono de los pisos ecológicos altos; la sustitución de estos cultivos por aquellos considerados rentables; el control o regulación de precios de algunos productos a par-

tir de precios oficiales o debido a la importación, etc.

b) La reincorporación de la producción alimentaria básica por parte de las unidades campesinas a partir de recursos escasos, tierra, insumos, etc. y sin mayor apoyo productivo por parte del Estado. Estos productos logran, por otro lado absorber gran parte de la mano de obra familiar disponible que es requerida en la medida en que no puede sustituirse por tecnología.

El Cuadro 10 analiza los requerimientos de empleo de acuerdo al nivel tecnológico.

Cuadro 10

NECESIDADES DE MANO DE OBRA SEGUN CULTIVO
POR NIVELES DE MECANIZACION, 1972
(Necesidades de mano de obra en hombres/día por hectárea)

Cultivo	A	B	C
Trigo	1.4	18.1	21.6
Cebada	1.4	16.2	23.0
Maíz suave	3.3	45.6	43.5

A: Uso predominante de maquinaria.

B: Balance entre mecanización y energía manual humana.

C: Uso predominante de mano de obra.

Fuente: INIAP. Elaboración: Peck, Op. cit.

Este tipo de cultivos, en su modalidad tradicional de producción, requieren del empleo de una gran cantidad de mano de obra. La alternativa tecnológica más moderna exige mayor inversión de parte de la gran propiedad, lo cual no asegura, sin embargo, un nivel de rentabilidad mayor, dado el control de precios para estos productos. Por efecto de esta problemática se produjo el abandono de este tipo de cultivo por parte de la gran propiedad, salvo en aquellas zonas caracterizadas por condiciones naturales particularmente favorables. La unidad campesina que contaba con una fuerte cantidad de mano de obra pudo retomar el papel de productor de bienes básicos, en mejores condiciones.

Esto obviamente significa que la unidad campesina absorbe un gran volumen de fuerza de trabajo rural. Así, en 1974 las unidades de menos de 20 has. utilizaban el grueso de la capacidad laboral de la familia, la misma que re-

presentaba el 70 o/o del personal que en ellas se ocupaba. Las unidades de más de 20 has. utilizando un menor volumen de fuerza de trabajo, requerían contratar el 61 o/o de la que necesitaban. ¹³

En todo caso, esta campesinización de la producción agrícola básica no se ha visto acompañada de la suficiente asistencia técnico-productiva por parte del Estado. Esto constituye una de las paradojas más extrañas de nuestro subdesarrollado capitalismo: a pesar de que los campesinos producen los artículos de consumo popular, son ellos quienes menos beneficios obtienen en precios y en servicios. Las unidades campesinas producían, ya en 1974, el 63.3 o/o de la producción global, aumento que parece deberse más al esfuerzo de los campesinos que al acceso a recursos provistos por el Estado.

A pesar de la poca atención estatal y los reducidos recursos con los que contaban, "la producción de las unidades de menor tamaño había crecido en un 2.7 o/o como promedio anual durante el período, en tanto que en las unidades mayores el crecimiento. . . había sido del 1.2 o/o. Las diferencias de crecimiento habían conducido a elevar la participación de las unidades productivas del área campesina en la producción del sector, de 56.4 o/o en 1954 a 63.3 o/o en 1974". ¹⁴ Es obvio que en este cálculo no solamente se toman aquellos productos de la canasta básica sino también aquellos dirigidos a otros mercados, como el cacao y el café.

Esto parece confirmar que las unidades campesinas cuentan con una efectiva capacidad de expansión productiva. Esto, podría mejorarse sustancialmente si contasen tanto con una dotación de recursos adecuados como con el apoyo tecnológico y crediticio suficiente. El caso de la producción arrocera, en la cual se realizó un efectivo programa de redistribución de tierra y a la que, al menos en el período 1974-1977, el Estado apoyó efectivamente, confirma esa capacidad de respuesta de las unidades campesinas. Ello ha significado una creciente mercantilización de la producción campesina. Para 1974, las pequeñas unidades comercializaban el 62 o/o de su producción en la Sierra y el 85.7 o/o en la Costa. La situación contrasta ampliamente con aquella existente 20 años atrás y muestra la importante integración al mercado.

Los problemas señalados en el sector de productos básicos tienen importantes consecuencias en el nivel de precios al consumidor y en las necesidades de importación. El Cuadro 11 resume el efecto sobre el índice de precios al consumidor. El caso del precio de los cereales se presenta diferente del resto debido al subsidio a la importación que se realiza en el caso del trigo, y

¹³ Cf. E. Ortega. *La agricultura campesina en América Latina*. Revista de la CEPAL (Santiago), p. 90, abril de 1982.

¹⁴ *Ibid.*, p. 88.

el apoyo a la producción nacional de arroz. Con dicha excepción, el conjunto de rubros alimenticios crece a un ritmo superior al índice general de precios durante el período, demostrando que la falta de apoyo adecuado a la producción campesina genera fuertes presiones inflacionarias. El aumento de los precios de estos rubros no beneficia al consumidor en la medida en que buena parte del aumento es absorbido por los intermediarios.

Cuadro 11

**EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
1977-1979 A JUNIO (1965 = 100)**

	1977	1979	Diferencia
Cereales	315.3	378.7	63.4
Tubérculos	650.3	827.7	177.4
Leguminosas	500.5	692.9	192.4
Verduras	391.1	553.5	162.4
Leche y lácteos	327.5	424.0	96.5
Alimentos y bebidas	381.5	472.2	90.7
Índice general	296.4	367.7	71.3

Fuente. INEC. *Índice de precios al consumidor*. No. 313. Quito, INEC, junio 1979.

Producción para la Exportación

Un rubro particular de producción agropecuaria es el de los *productos para exportación*, cuyo papel es extremadamente importante para el comercio internacional del Ecuador. A pesar del papel asumido por el petróleo, los tres productos tradicionales de exportación (cacao, café y banano) siguen representando alrededor del 15 o/o de las exportaciones globales del país. Su evolución afecta sensiblemente al comercio exterior ecuatoriano.

Como se señaló oportunamente, la evolución de su producción, al menos desde 1978, ha sido negativa, en gran medida debido a la brusca caída de los precios del cacao y del café en el mercado internacional, y la tendencia, apenas ascendente, del precio del banano, tal como indica el Cuadro 12. La evolución de la superficie cultivada, las cosechas y, por ende, los rendimientos por hectárea, guarda estrecha relación con la evolución de los precios, tal como surge del análisis comparativo de los Cuadros 12 y 13. Es obvio que en la

superficie influye el carácter permanente de los cultivos, notándose variaciones más fuertes en la cosecha.

Cuadro 12

EVOLUCION DE PRECIOS DE PRODUCTOS DE EXPORTACION
1975-1981
(dólares por kilo)

Año	Banano		Cacao	Café	
	Permisos (1)	Ecuador (2)	Exportación FOB (3)	Robusto Exp. (4)	Robusto N.Y. (5)
1975	0.105	0.245	1.098	1.033	1.341
1976	0.111	0.257	1.462	2.152	2.841
1977	0.115	0.258	3.224	4.147	4.908
1978	0.123	0.281	3.101	2.874	3.250
1979	0.145	—	2.843	3.249	3.648
1980	0.166	—	2.224	2.655	3.246
1981	0.170	—	1.591	1.771	2.269

- (1) Banco Central, permisos de exportación.
 (2) Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.
 (3) Permisos de exportación.
 (4) Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.
 (5) Organización Internacional del Café.

Fuente: Banco Central del Ecuador. *Boletín Anuario No. 5*. Quito, BCE 1982.

El efecto de las significativas variaciones de los precios de estos productos en el mercado mundial tiene una repercusión mayor, por la alta oligopolización de los mercados. Como bien lo señala Larrea para el caso del banano, "los precios de compra del banano se regulan de manera de permitir obtener a las empresas exportadoras tasas oligopólicas de ganancia y remunerar al productor en el límite mínimo".¹⁵ Un funcionamiento similar tiene el mercado del cacao y del café, en el que unos pocos exportadores e industria-

¹⁵ Cf. Capítulo 2 del presente volumen.

les controlan el mercado de compra de dichos productos.¹⁶

Esta oligopolización de los mercados, a su vez inmersos en mercados mundiales con iguales características, implica un funcionamiento perjudicial para el productor, el que recibe un precio que apenas le permite mantener su producción sin realizar cambios significativos. Ello, explica el virtual estancamiento en la producción de estos rubros.

Cuadro 13

EVOLUCION DE LA SUPERFICIE Y RENDIMIENTOS DE CULTIVOS
PARA LA EXPORTACION

Cultivo		1977	1978	1979	1980
Café:	Superficie	260.000	270.061	261.635	288.000
	Rendimiento	315	279	343	241
Cacao:	Superficie	238.000	287.190	269.994	269.870
	Rendimiento	303	251	287	338
Banano:	Superficie	100.540	76.864	67.547	70.494
	Rendimiento	24.375	28.000	30.076	32.170

Fuente: MAG, *Estimación*. . . Op. cit.

La estructura de producción de cada cultivo es diferente. En el caso del banano las características del mercado internacional han obligado a un mejoramiento de la fruta, la introducción de nuevas variedades y mayores inversiones, lo cual se ha reflejado no solamente en un importante aumento de los rendimientos sino también en el paulatino abandono de la producción por parte de los pequeños productores. El 68.2 o/o del área total dedicada al banano correspondía, en 1965, a productores con más de 50 has. Esta tendencia parece haberse fortalecido en lo que a producción para exportación se refiere.

El caso del cacao presenta una situación intermedia, pues la producción está en manos de pequeños y medianos productores, tal como se desprende del Cuadro 14. El café es un producto eminentemente campesino: el 81 o/o de la superficie proviene de unidades con menos de 50 has. Según

¹⁶ Cf. M. Chiriboga y R. Piccino. *La economía cacaotera campesina: tendencias y perspectivas*. Quito, CAAP, 1982.

cálculos recientes de la División Agrícola conjunto CEPAL-FAO, la agricultura campesina participa con el 65 o/o de la producción total de cacao y con el 70 o/o de la de café.¹⁷ En los dos casos, sin embargo, ha habido un estancamiento gráve de los rendimientos.

Cuadro 14

**SUPERFICIE COSECHADA POR CULTIVO A NIVEL NACIONAL
SEGUN TAMAÑO DE LA UPA (PORCENTAJES) 1974**

Tamaño UPA	Banano	Cacao	Café
0-10	10.04	13.06	33.58
10-50	32.44	43.71	47.53
50-100	9.46	9.87	11.16
+100	48.06	33.35	8.03
Total	100,00 o/o	100.00 o/o	100.00 o/o
	98.894,70 has.	164.520,00 has.	209.940,00 has.

Producción para sectores de medianos y altos ingresos

El sector que produce *para el submercado interno de medianos y altos ingresos* es, con seguridad, el que más dinamismo ha demostrado en los últimos años gracias a la expansión de las capas medias y a la modificación de sus patrones de consumo. Productos como las oleaginosas, la producción pecuaria (incluyendo carne y lácteos), el té, materias primas para la agroindustria como el maíz duro, etc., muestran crecimientos superiores a los de los otros sectores agrícolas. Una primera constatación puede hacerse si se considera que el subsector ganadero y avícola creció, entre 1970 y 1978, a un 5.7 o/o anual, frente al 1.9 o/o del subsector agrícola. Igual dinamismo puede observarse en la información sobre superficie y rendimientos de algunos de estos productos, como se indica en el Cuadro 15.

Indicador importante del proceso reseñado ha sido la pecuarización del agro ecuatoriano. Entre 1965 y 1975 la superficie sembrada con pastos creció un 73.5 o/o en la Sierra, un 123.6 o/o en la Costa y un 185.2 o/o en la

¹⁷ L. Ortega, Op. cit., pp. 86-87.

Cuadro 15

**EVOLUCION DE LA SUPERFICIE Y RENDIMIENTOS DE ALGUNOS
PRODUCTOS AGRICOLAS LIGADOS A LA AGROINDUSTRIA
1977-1980**

Cultivo		1977	1978	1979	1980
Palma africana:					
	Superficie	14.263	14.263	17.641	25.674
	Rendimiento	8.750	8.750	9.337	9.540
Soya:					
	Superficie	14.830	16.927	22.233	24.943
	Rendimiento	1.299	1.500	1.345	1.345
Maíz duro:					
	Superficie	163.000	132.537	170.371	166.708
	Rendimiento	1.007	1.030	1.070	1.179
Maní:					
	Superficie	12.000	11.308	13.136	11.611
	Rendimiento	700	819	1.304	1.175

Fuente: MAG, *Estimación*. . . Op. cit.

región amazónica. En el nivel nacional, los pastos pasaron de ocupar 1'518.000 has. en 1968, a 3'102.000 has. en 1975. Es decir, la superficie ocupada se duplicó. Para el año de 1975 la superficie en pastos alcanzaba 3'516.000 has. Esta situación contrasta, con el estancamiento y aun descenso de la superficie destinada a la producción agrícola. Entre 1970 y 1979 esta bajó de 1'579.000 has. a 1'416.000 has.¹⁸

Es obvio que la pecuarización de la gran propiedad esconde situaciones muy diversas. Existen unidades caracterizadas por una modernización significativa, como las de los valles de Cayambe y Machachi, y unidades con "bajo nivel tecnológico, poca inversión de capital, manejo ineficiente de recursos, bajos rendimientos por unidad e incluso baja prolificidad.¹⁹ Estas unidades son, sin embargo, las que más se hallan sujetas a presiones, ya sea hacia la subdivisión o hacia la modernización.

¹⁸ Cf. C. Jara. *Las tendencias de la agricultura ecuatoriana en la década de los setenta*. Quito, 1982. (Mimeo).

¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

Para el año de 1974, el grueso de la producción de palma africana (55 o/o) provenía de unidades de más de 50 has. Las explotaciones ganaderas de los ricos valles de Cayambe y Machachi son en su mayor parte medianas y grandes unidades que se manejan en términos estrictamente empresariales.²⁰

La característica más marcada de la evolución de los sectores dinámicos es el aumento sustancial de los rendimientos debido a sucesivas inversiones canalizadas al aumento de las ganancias y rentas. Esto revela un comportamiento eminentemente empresarial capitalista. Ese criterio de rentabilidad en la inversión de capitales es propio de unidades medianas y grandes que utilizan mano de obra asalariada y tecnología avanzada y, demuestra, con claridad, los cambios operados en los grupos dominantes agrarios del país.

Un estudio realizado recientemente sobre los cambios tecnológicos en las haciendas lecheras da una clara idea del funcionamiento de este tipo de empresas rurales. Uno de los indicadores de esta actitud empresarial-capitalista en el paso a la actividad lechera es la utilización de tecnologías intensivas en capital.²¹ El Cuadro 16 da una idea clara de cómo la actividad pecuaria se vuelve la principal de las haciendas de Machachi.

Cuadro 16

UTILIZACION DE LA TIERRA, PROMEDIOS POR ESTRATOS,
MACHACHI

Estratos en has.	Promedio superficie dedicado a lechería	Has.	o/o Superficie útil
20-50	37	Has.	94.9
50.1-100	77	"	91.7
100.1-200	94	"	75.0
200.1-500	140	"	49.4
500.1-1.000	385	"	100.0

Fuente: O. Barsky y G. Cosse, *Tecnología y Cambio Social*, Quito, FLACSO, 1981.

Un indicador claro de los cambios operados en las haciendas serranas es la utilización de tecnología. Así, en Machachi y Cayambe el 85.7 o/o de 49

²⁰ Cf. O Barsky y C. Cosse. *Tecnología y cambio social*. Quito, FLACSO, 1981.

²¹ Ibid.

unidades encuestadas ha incorporado ganado puro, el 93.8 o/o registros de producción y reproducción, el 100 o/o pasturas artificiales y maquinaria, etc. ²² Estos cambios tecnológicos han reducido drásticamente el número de trabajadores empleados en las empresas, alejando así posibles conflictos con los campesinos, por la tierra.

Una de las características de estas medianas y grandes empresas agrícolas es su estrecha vinculación con procesos agroindustriales. ²³ Pasteurizadoras, fábricas de aceites, de sobrealimento animal y de embutidos, cerveceras, etc. funcionan en estrecha ligazón con estas unidades, utilizando muchas veces estrategias complejas. Así, las pasteurizadoras usan la leche en polvo importada para el expendio masivo de leche cuyo precio está normalmente controlado, mientras que la leche pura la destinan a la elaboración de derivados lácteos: mantequilla, quesos de gran variedad, yogurth, helados, etc., los que casi no están sujetos a control de precios o calidad. La producción de leche para consumo directo creció en un 2.1 o/o entre 1975 y 1977 con referencia al período 1965-1967, mientras que los derivados lácteos lo hicieron en un 14.1 o/o. Esto, ha significado una presión para la importación creciente de leche en polvo.

Las tendencias hasta aquí relevadas en cuanto a una cierta "división del trabajo" al interior de las unidades productivas agropecuarias, en función de los submercados a los que están dirigidos sus productos, nos da una visión general de los procesos que operan en el agro ecuatoriano. Es obvio que estas tendencias admiten una serie de excepciones y aún de combinaciones en función de situaciones específicas: mercado, condiciones naturales, evolución particular de precios, etc. Es perfectamente admisible en este análisis la existencia de haciendas que producen bienes-salario o de pequeños productores campesinos articulados a procesos agroindustriales. Estas situaciones no anulan, sin embargo, las tendencias señaladas, las mismas que son el resultado de la particular articulación entre las tendencias de cambio de la estructura agraria, la lógica de los sujetos sociales y las políticas estatales.

En conclusión, la producción alimentaria básica para los sectores populares tiende a concentrarse, cada vez más entre los pequeños productores y los campesinos. Los pobres del campo producen para los pobres de la ciudad, sin que por lo tanto medie un importante apoyo estatal. Por otro lado, unidades medianas y grandes tienden a especializarse en la producción destinada a submercados de medianos y altos ingresos a la exportación. El modelo

²² Ibid., p. 21.

²³ Cf. Capítulo 9 del presente volumen, para un análisis del sector agroindustrial y sus vinculaciones con el capital extranjero.

parecería apuntar a que la producción campesina generara productos baratos que permitieran mantener el bajo costo de la fuerza de trabajo en los sectores modernos de la economía.

ESTADO Y POLITICAS AGROPECUARIAS

En el proceso mismo de transformación tanto de la estructura agraria como de la estructura de producción agropecuaria, ha jugado un papel central el Estado y sus diversas políticas. En el primer caso, la modalidad específica de Reforma Agraria tuvo un papel preponderante al establecer un amplio juego de presiones y aun de intervenciones sobre los sectores terratenientes tradicionales, a fin de asegurar su modernización social y productiva. Respecto de la estructura de producción, el papel, aunque similar en cuanto a importancia, es diverso en cuanto a complejidad. En este caso fue muy importante una particular combinación de políticas, donde las de generación y transferencia de tecnología, las de precios y las de crédito jugaron un papel preponderante. Estas, como es obvio tuvieron su impacto en la medida de la particularidad del proceso de Reforma Agraria.

La importancia de la política de crédito para el sector agropecuario surge de la enorme masa de recursos monetarios puestos a disposición del sector, a tasas de interés generalmente más bajas que la tasa de inflación y que las vigentes en otros sectores. Entre 1972 y 1980 el crédito hacia el sector aumentó, en sures corrientes, en un 660 o/o. En sures de 1965 creció, entre 1970 y 1977, a una tasa promedio del 11.8 o/o, siendo su más significativo aumento durante 1973 y 1974.

Buena parte de esos créditos fue canalizada por el Banco Nacional de Fomento, como se observa en el Cuadro 17. Además, el Estado puso a disposición del sector recursos especiales a través del mecanismo de fondos financieros, canalizados por la banca privada y redescontados en el Banco Central. Unos y otros fueron concedidos a tasas negativas de interés real. Los créditos generales tenían una tasa del 9 o/o y 1 o/o de comisión, los comerciales del 12 o/o, los de capacitación del 8 o/o y 1 o/o y los de repoblación ganadera del 10 o/o desde el segundo año. La banca privada canalizaba estos recursos al 14 o/o de interés y 2 o/o de comisión. Durante el período, la tasa de inflación fue del orden del 15 o/o anual.²⁴

Esta enorme canalización de recursos financieros al agro fue utilizada como: "a) un mecanismo compensador del conjunto de leyes de redistribución; b) un mecanismo para la expansión de cultivos rentables, tanto de mercado interno como externo; y c) un subsidio importante para la moder-

²⁴ Barsky y Cosse, Op. cit., pp. 163-164.

Cuadro 17

VOLUMEN DEL CREDITO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
NACIONAL AL SECTOR AGROPECUARIO 1972-1980
(millones de sucres)

Año	Sistema bancario (1)	Banco Nacional de Fomento (2)	o/o
1972	1.731	587	33.9
1973	2.363	1.136	48.1
1974	3.987	2.776	69.5
1975	4.652	3.187	68.5
1976	5.739	3.412	59.4
1977	6.663	3.442	51.5
1978	7.708	3.203	41.5
1979	9.164	3.860	42.1
1980	11.558	4.663	40.3

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín Anuario No. 5. Quito, BCE, 1984. p. 40.

nización capitalista de las medianas y grandes propiedades”, según concluye un estudio reciente.²⁵

En efecto, algunos indicadores permiten confirmar lo señalado. Como lo demuestra el Cuadro 18, tres provincias (Pichincha, Guayas y El Oro) caracterizadas por una agricultura altamente modernizada, concentran el 78 o/o del crédito agrícola. Igual concentración se encuentra en el crédito ganadero, del cual las tres provincias absorben el 52 o/o del total. Con mayor claridad el Cuadro 19 muestra la distribución del crédito por estratos de tamaño, en el cantón Cayambe de la provincia de Pichincha. En este se puede confirmar cómo el crédito agropecuario tiende a concentrarse alrededor de las medianas y grandes propiedades. Esta tendencia incluso parece haberse agravado si constatamos que el crédito de capacitación que busca llegar al pequeño agricultor y a las organizaciones campesinas bajó del 30.41 o/o del crédito agropecuario total en 1975 al 21.49 o/o en 1977 (sucres corrientes), con lo que tendió a reconcentrarse alrededor de la empresa agraria capitalista. En lo

²⁵ Ibid.

que respecta al crédito de mediano y largo plazo, que asegura aumentos en la productividad, se encuentra casi vedado al campesino y pequeño productor debido a la cantidad de exigencias legales y bancarias, entre las que se incluye la membresía en los centros agrícolas cantonales.

Cuadro 18

DISTRIBUCION REGIONAL DEL CREDITO AGRICOLA 1977

	o/o Total del crédito
Pichincha	18.95
Resto Sierra	7.51
Guayas	50.01
El Oro	9.23
Manabí	8.09
Resto Costa	5.88
Región Amazónica	0.30

FUENTE: Boletín de la Superintendencia de Bancos. Elaboración: CEDIS, *El estado y los sectores marginados del campo*, Quito, mimeo., 1978. p. 139.

Cuadro 19

DISTRIBUCION DEL CREDITO AGROPECUARIO POR ESTRATOS DE PROPIEDAD (CAYAMBE)

Tamaño has.	Total UPA	o/o UPAS que recibieron crédito
-20	3.877	1.8
21-100	106	40.6
101-500	42	54.8
501- +	19	52.6

Fuente: Censo Agropecuario 1974.

Otro indicador de la concentración del crédito es el monto o cuantía de los préstamos entregados, por la correlación que existe entre montos de crédito aprobados y garantías exigidas. El Cuadro 20 demuestra la importancia creciente de los préstamos de mayor cuantía. Igual comprobación puede

hacerse si se toma en cuenta la concentración de la cartera vencida del banco alrededor de medianas y grandes empresas, mucho de ello debido a la desviación del crédito hacia objetivos no agrícolas.

Cuadro 20

PRESTAMOS CONCEDIDOS SEGUN CUANTIA, 1975
BANCO NACIONAL DE FOMENTO (MILLONES DE SUCRES)

Monto	Valor	o/o de operaciones
Hasta 50.000	833	21
de 50.000 a 100.000	574	14
de 100.000 a 500.000	1.612	40
500.000 y +	1.004	25
	Total	100 o/o

Fuente: Banco Nacional de Fomento. *Informe de labores*, Quito, BCE, 1975.

Respecto de los créditos para el sector agropecuario redescontados en el Banco Central (Fondos Financieros) entre 1979 y 1981, el destinado a la agricultura creció en un 56.9 o/o, mientras el destinado a la ganadería lo hizo en un 185 o/o.²⁶ El apoyo del Estado a la pecuarización del agro y, en general, a las medianas y grandes unidades empresariales resulta, pues, evidente.

Un comportamiento similar tuvieron los créditos canalizados por el Banco Nacional de Fomento. Entre 1975 y 1978 el crédito para alimentos básicos bajó de un 39.8 o/o a un 33.3 o/o; el destinado al arroz de un 23.1 o/o a un 16.4 o/o, mientras que los destinados a productos de exportación y a ganadería subieron del 5 o/o al 9.2 o/o y del 30.6 o/o al 36.5 o/o respectivamente.²⁷ El papel estatal aquí es igualmente evidente, financiando justamente aquellos rubros propios de las unidades empresariales.

Este crédito subsidiado que se concentra entre medianos y grandes propietarios es el que ha impulsado en gran parte la modernización tecnológica de las haciendas del país al volver "barata" la adquisición de maquinarias, insumos, mejoras territoriales, introducción de pastos artificiales, lo cual

²⁶ Cf. Banco Central del Ecuador. *Memoria*. Quito, BCE, 1981 (Anexos, p. 51).

²⁷ Cf. CEDIS. *El estado y los sectores marginales en el campo*. Quito, CEDIS, 1978. (Mimeo).

constituye la base de la modernización empresarial de las medianas y grandes propiedades. El Estado actuó como un verdadero promotor de la modernización empresarial, transfiriendo inmensas cantidades de capital hacia hacendados y empresarios agrícolas; de esta manera paralizó la producción alimentaria.

No debe desconocerse, sin embargo, el papel jugado por el crédito en el impulso de la producción de ciertos bienes básicos como el arroz en la Costa y las papas en la Sierra, productos básicos de la alimentación en aquellas regiones. Este crédito se canalizó más bien hacia pequeños y medianos propietarios que tenían cierta capacidad económica, en cuanto a calidad y cantidad de recursos productivos. Ello provocó importantes transformaciones tecnológicas en este tipo de productores, quienes a través del crédito accedieron a insumos tales como fertilizantes y herbicidas. Sin embargo, esta política siempre ha tenido un papel subsidiario respecto a aquella canalizada por la gran propiedad.

El papel jugado por el crédito fue complementado por una política que facilitó la importación de insumos, equipos y maquinarias al abolir varios obstáculos arancelarios e impositivos a la importación de estos rubros. Como efecto de ello la importación de materias primas para la agricultura pasó de 9.12 millones de dólares CIF entre 1970 y 1974 a 36.46 millones entre 1975 y 1980.²⁸ Durante los mismos períodos, la importación de bienes de capital para la agricultura pasó de 7.66 millones de dólares CIF a 36.11 millones. El grueso de esos insumos fue canalizado, a las unidades favorecidas por el crédito: las grandes propiedades, principalmente, y de manera secundaria las pequeñas y medianas.

La función de la extensión agropecuaria parece ser similar a la jugada por las políticas de crédito e importaciones. Como lo señala el Cuadro 21, la presencia de riego, el uso de fertilizantes, el acceso al crédito y la asistencia técnica se concentran en las medianas y grandes propiedades. De esta manera, el conjunto de políticas interactúa generando una cierta estructura de producción que privilegia cultivos rentables y ciertos productos básicos.

Las políticas antes señaladas se conjugaron con la de precios a fin de determinar la estructura real de producción. Durante la década se buscó controlar una parte de los bienes básicos de subsistencia, tales como el arroz, el trigo, la leche de consumo directo, el azúcar, etc., mientras se dejaba fluctuar libremente aquellos productos sensibles de difícil manejo: hortalizas, legumbres, tubérculos, derivados lácteos, enlatados, etc. En lo que respecta a los primeros, el abastecimiento fue asegurado ya sea a través de una política subsidiada de crédito o a través del subsidio a la importación. Lo primero provo-

²⁸ Vos. Op. cit., se refiere al monto total de la importación.

Cuadro 21

UPAS POR TAMAÑO Y ACCESO A RIEGO, FERTILIZANTES, CREDITO Y ASISTENCIA TECNICA, 1974 (PORCENTAJES DEL TOTAL)

Tamaño UPA	Area cultivada total	Area con riego	Area fertilizantes	Acceso crédito	Acceso asistencia técnica
0 - 1	0.8	2.3	0.8	12.1	4.8
1 - 5	5.9	13.1	7.6	5.6	6.7
5 - 20	11.8	12.2	10.1	12.3	8.1
20 - 100	33.5	15.0	16.5	29.3	11.6
+ 100	48.0	57.4	65.0	40.7	32.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	
o/o de total	100.0	6.4	3.8		

Fuentes: INEC. *Censo Agropecuario*, Op. cit.; Mag-Orstom, *Diagnóstico socio-económico*. . . Op. cit., documentos 8 y 10. Elaboración: Vos. Op. cit.

có un aumento de la producción como el caso del arroz y la leche; y lo segundo deterioró la producción como en el caso del trigo.

Respecto de los productos en los que no se controló precios, su aumento fue notorio, como lo vimos oportunamente. El control sobre el precio de la leche provocó rápidamente su canalización hacia los derivados lácteos y se comenzó a importar gruesos volúmenes de leche en polvo.

El conjunto de instrumentos de política agropecuaria configuran, pues, una situación particular. El grueso de los recursos fue canalizado hacia la mediana y gran propiedad, mientras que un volumen menor lo fue hacia ciertas unidades pequeñas. Esta política "bimodal", con énfasis en la modernización de las medianas y grandes propiedades y apoyada en grupos campesinos "viables", constituye el marco general en el que se desenvuelve la política agropecuaria. Estas dos líneas tienen incluso connotaciones legales, manifestándose, entre otras, en la contradicción que se da entre la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y la de Reforma Agraria y Colonización, contradicción que, de hecho, parece haber maniatado y debilitado el proceso de Reforma Agraria.

PRECIOS Y RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS AGROPECUARIAS

Uno de los argumentos básicos en las discusiones sobre la crisis agropecuaria ha sido la queja permanente sobre los precios políticos, en la medida en que estos estarían mermando las utilidades de las empresas agropecuarias, lo cual estaría conduciendo a una transferencia neta de recursos del agro a las ciudades. Incluso se argumenta que la agricultura estaría subsidiando el desarrollo urbano-industrial. Si bien puede reconocerse que esta transferencia se está operando, creemos que se da sobre todo desde los pequeños productores y campesinos mas no desde las empresas, las mismas que tienen precios relativos favorables, operan con sistemas de comercialización modernos y no están sujetas a la acción corrosiva de los intermediarios. Estos últimos intervienen hasta 18 veces entre el productor campesino y el consumidor.

Un estudio reciente sobre precios en el sector agrícola durante la década de los 70 concluye que la diferencia entre el precio que recibe el pequeño productor y el precio al que vende el minorista nacional alcanzó el 125 o/o en el maíz, en el cacao el 182 o/o, en el banano el 280 o/o, en el arroz el 288 o/o y en el café el 446 o/o.²⁹

Esta situación contrasta con la del mediano y gran productor que normalmente logra acceder a canales más directos de comercialización, recibiendo mejores precios que los que recibe el pequeño productor campesino.

Si aceptamos esta afirmación podemos colegir que el deterioro de los precios de intercambio del sector agropecuario con respecto al resto de la economía, no tiene las características comúnmente señaladas y opera en forma distinta. Por un lado, las relaciones internas de intercambio han evolucionado de manera diferente si tomamos en cuenta el sector agropecuario en su conjunto, incluyendo los productos de exportación, o si tomamos solo los rubros dirigidos al mercado interno, siendo mucho más desfavorables para estos últimos. No se dispone, sin embargo, de un análisis de los términos de intercambio para tipos diversos de productos.³⁰ Por otro lado, los diversos precios pagados al productor en función de su carácter (empresa o campesino) penalizan sistemáticamente a este último y favorecen a las unidades empresariales.

Si comparamos el índice de precios al por mayor de productos agropecuarios, entre 1977 y 1980, con el índice de precios del sector importador de materias primas, productos intermedios, maquinaria y equipos para el sec-

²⁹ El Comercio. *Comercialización aniquila a pequeño productor agrícola*. Quito, 26 de febrero, 1983. Sección A, p. 2.

³⁰ ISS-PREALC, *Planificación para las necesidades básicas en América Latina*, Quito, 1983, p. VI-27, VI-27, VI-28.

tor agropecuario (Cuadro 22), se concluye que estos suben a tasas más lentas que las de los precios agropecuarios, lo que permitiría afirmar que los costos de producción de las empresas que utilizan esos insumos no afectaron su rentabilidad. Lo mismo puede afirmarse en cuanto a la evolución de los salarios mínimos para trabajadores agrícolas, salarios que en el sector agropecuario son los que efectivamente se paga, aún más si consideramos que, en estos casos, el empleador no paga la parte correspondiente al seguro y otros servicios urbanos. El Cuadro 23 presenta la evolución de los salarios de los trabajadores agrícolas entre 1976 y 1980. Allí se establece que estos evolucionan mucho más lentamente que el salario de los trabajadores urbanos. Esto no constituye tampoco una razón de erosión de la rentabilidad para las empresas agrícolas, las mismas que hasta 1980 contaron con niveles adecuados de utilidad.

Cuadro 22

**INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR, AGROPECUARIOS Y DE
MATERIAS PRIMAS, PRODUCTOS INTERMEDIOS, MAQUINARIAS
Y EQUIPOS PARA LA AGRICULTURA
(sector importador) (año base 1971)**

Año	Mes	Agrope- cuario	Materias primas y productos in- termedios	Maquinaria y equipos
1977	enero	153.3	113.0	142.2
	junio	187.3	100.1	146.0
1978	enero	189.1	109.1	155.3
	junio	207.4	123.5	171.4
1979	enero	206.6	122.2	177.7
	junio	213.3	124.6	182.1
1980	enero	220.7	133.9	191.0
	junio	232.8	136.1	193.3
Diferencia	enero 1977: junio 1980	79.5	23.1	51.5

Fuente: Banco Central del Ecuador. *Boletines 572 y 578*. Quito, BCE, 1980.

Cuadro 23

EVOLUCION DE SALARIOS DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS
1976 - 1980

	1976	1977	1978	1979	1980
Trabajadores en general	1.500	1.500	1.500	2.000	4.000
Trabajadores agrícolas Sierra	960	960	960	1.350	2.500
Trabajadores agrícolas Costa	1.080	1.080	1.080	1.500	2.500

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Boletín Anuario No. 5*, Op. cit.

De lo expuesto se puede inferir que, en general, la agricultura obtuvo términos favorables de intercambio en relación con los otros sectores de la economía. Dicha situación ventajosa fue particularmente importante para las unidades medianas y grandes que no debieron enfrentar una estructura de intermediación tan compleja como la que les correspondió a las unidades campesinas. A partir de esto puede colegirse que fueron los campesinos y pequeños propietarios los que transfirieron recursos y excedentes tanto al sector empresarial de la agricultura como a los sectores empresariales de la ciudad. En general, recibieron precios bajos por sus productos, no accedieron a crédito e insumos subvencionados y, a pesar de ello, tuvieron una capacidad de producción que les permitió ocupar el lugar dejado por la gran unidad.

MANIFESTACIONES Y EFECTO DE LA CRISIS: EL PROBLEMA DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

El modelo de desarrollo del sector agropecuario que ha surgido bajo el impulso generado por la política estatal en la década de los 70, empujó la modernización de la mediana y gran propiedad y, subsidiariamente la de ciertos estratos campesinos y pequeños propietarios. En el primer caso se privilegió una política de presiones legales y de subsidios económicos, mientras que en el segundo se aplicó una lógica basada en la importancia de ciertos cultivos para la alimentación de la población. El objetivo subyacente de esta política era, obviamente, el aumento de la producción y de la productividad agrope-

cuaria como condición para el aumento del autoabastecimiento alimenticio y de la producción exportable. El sentido de la política era obvio: aumentar la producción interna, aliviar presiones sobre la balanza de pagos (presiones producidas por las importaciones) y mantener una tendencia abierta a las exportaciones agrícolas, buscando generar excedentes transferibles hacia otros sectores de la economía.

Los resultados obtenidos se encuentran muy por debajo de las expectativas creadas. El Estado, al dejar las decisiones económicas y de producción fundamentales, en manos de los capitalistas y hacendados privados, permitió que estas se tomaran en función de las utilidades y ganancias esperadas. Los medianos y grandes propietarios en efecto modernizaron sus propiedades y aprovecharon los subsidios estatales, pero canalizaron su producción hacia mercados de alta rentabilidad: consumo de los estratos acomodados de la población, ciertos rubros agroindustriales y producción de banano. Esto significó un abandono drástico de la producción agrícola para el mercado interno e incluso de los rubros más críticos de la exportación.

Las unidades campesinas y de pequeños propietarios retomaron buena parte de la producción alimentaria básica a partir de recursos y apoyo escasos. A pesar de ello demostraron una gran capacidad de respuesta, especialmente en aquellos rubros que recibieron un fuerte apoyo estatal (papa y arroz, principalmente) o que por sus características particulares permitieron condiciones favorables (algunos frutales, hortalizas, etc.). Sin embargo, la escasez de recursos y las mismas condiciones del mercado han producido techos difíciles de romper.

La búsqueda de la rentabilidad económica en el primer caso, y los recursos y apoyos escasos, en el otro, han sido causa de la incapacidad para cumplir el objetivo deseado: aumentar el abastecimiento alimenticio y continuar con las exportaciones. Esta incapacidad ha sido particularmente crítica en algunos productos como los cereales, trigo, cebada y avena, principalmente, y en aceites, mantecas y productos lácteos.

Un análisis realizado por la ex-JUNAPLA, hoy Consejo Nacional de Desarrollo, sobre recomendaciones y disponibilidades nutricionales para el hombre-tipo ecuatoriano, concluía que el país era deficitario en todos los rubros alimenticios básicos, con la sola excepción de frutas y azúcares. Entre 1968 y 1974 la disponibilidad por persona, de leche, cereales y pan, hortalizas, leguminosas, carne y pescado se había mantenido prácticamente constante y, en ciertos casos (leguminosas, hortalizas y cereales) inclusive había bajado sensiblemente. En los productos cuyo déficit había descendido este era todavía fuerte en 1974: grasas 50,9 o/o y tubérculos 21,3 o/o.³¹ Desde

31 Banco Central del Ecuador, *Boletín Anuario No. 5*, Op. cit., p. 217.

1974 la situación se ha agravado notablemente. Entre 1975 y 1980 la producción de cebada bajó en un 65 o/o, la de maíz suave en un 49.8 o/o, trigo 51,8 o/o, papa 32.5 o/o y lechuga 49.8 o/o.

Los déficit en la producción alimentaria para consumo interno no solo que han significado una seria presión sobre el nivel nutricional de la población, sino que demostraron la necesidad, constante, de aumentar las importaciones alimenticias para poder llenar los requerimientos de consumo. Estas importaciones han debido ser subsidiadas, lo que a su vez ha generado un efecto de deterioro sobre la producción nacional.

Entre 1968 y 1973 la importación promedio anual de productos alimenticios de consumo directo fue de 8'728.000 Kg. anuales, y la de productos alimenticios que requerían transformación industrial fue de 112'150.000 Kg. anuales, por un valor de US\$ 3'416.000 y 14'422.000 dólares FOB, respectivamente. Para el período 1974-1979 la importación promedio anual fue de 39'692.000 Kg. y 211'143.000 Kg. anuales, por un valor de 19'011.000 y 47'513.000 dólares FOB, respectivamente.³²

Entre los diversos alimentos que han debido importarse, algunos tienen un peso significativo en cuanto a volumen y efecto sobre la producción nacional. La importación de trigo, cebada, avena, lentejas, aceites y mantecas para consumo humano y lácteos representaron, el año de 1981, el 95.64 o/o del valor de las importaciones alimenticias, productos todos que tienen un peso significativo en la dieta de la población.

Los productos que más se han importado parecen demostrar la dificultad que tiene el modelo agrario impulsado por el Estado para desarrollar la producción alimentaria nacional. La canalización de capitales subsidiados a la agricultura empresarial no ha significado un impulso al autoabastecimiento alimentario: el caso de las mantecas y aceites para consumo humano lo demuestran, como lo hacen en menor medida los lácteos. La producción alimentaria dejada en manos de los capitales individuales sigue una lógica de rentabilidad y ello no implica, necesariamente, un impulso a la producción en los términos requeridos por el país.

En el caso de los aceites, a pesar del dinamismo de la producción nacional de soya y de otras oleaginosas — en menor proporción —, el nivel de autosubsistencia prácticamente está estancado. La política estatal de incentivo a la producción nacional de soya apenas sustituyó en la producción de aceites al algodón y ajonjolí. Estos cultivos fueron abandonados por los productores, quienes cambiaron su especialización a la soya. El 80 o/o de las necesidades nacionales de oleaginosas deben ser satisfechas en el mercado internacional. Al mismo tiempo, la importación de materias primas para la indus-

31 Ibid. pp. 139-146.

tria le permite a esta reducir los costos de producción respecto de la producción basada exclusivamente en materias primas nacionales, razón por la cual no le interesa impulsar la producción nacional.³³

En el caso de los productos preponderantemente campesinos, la ausencia de políticas que impulsen la producción interna y favorezcan la exportación ha sido desastroso para la producción nacional. El caso del trigo es demostrativo de lo señalado. A partir de 1970, la producción nacional de trigo comenzó a decrecer rápidamente. "Entre 1969/1970 y 1973/1974 se utilizará en la industria un 52 o/o menos de trigo nacional y un 85 o/o más de trigo importado.³⁴ Para 1979/81 el 95 o/o del trigo consumido por la industria molinera era de origen importado.

Estos cambios coincidieron con el inicio de la participación del Estado en la importación de trigo y con la creación de un subsidio al precio internacional, el mismo que comenzó a situarse siempre por debajo del precio interno, lo que obviamente llevó a la industria molinera a abastecerse con trigo extranjero. La importación de trigo proviene de un pequeño número de empresas multinacionales, seleccionadas por el mismo Estado, que incluye a la Cook, la Cargill, la Dreyfus, la Bunge, la Garnac Grain Co., etc.

En el caso del trigo, el Estado ecuatoriano facilita una creciente dependencia del país de un pequeño y reducido número de empresas multinacionales, dependencia que el Estado subsidió hasta 1982 y que provocó la destrucción de la producción nacional de ese cereal. Al mismo tiempo, el incentivo a la producción interna de trigo era nulo. Entre 1971 y 1975 el volumen del crédito destinado a esa producción prácticamente no varió a precios corrientes. La producción campesina de trigo se ha resentido duramente por una política de precios que no le asegura un mínimo de rentabilidad. Por esta razón ha sido sustituido como cultivo comercial y se lo destina, casi exclusivamente, al autoconsumo.

La política impulsada por el Estado ha debilitado, pues, la capacidad nacional de autoabastecimiento alimentario y ha generado en algunos casos, una fuerte dependencia del abastecimiento el cual está en manos de unas pocas empresas multinacionales. Este efecto particular de la política estatal se produce al combinarse una cierta política de precios y de crédito con una particular política de tierras.

El modelo de desarrollo impulsado por el Estado también ha generado una creciente dependencia por parte del sector agrícola de la importación

³³ Cf. CENDES-ILDIS. *Diagnóstico de la agroindustria ecuatoriana*. Quito, CENDES, 1982.

³⁴ *Ibid.*, p. 316.

de materias primas y bienes de capital. En el primer caso creció a una tasa anual del 5.1 o/o y, en el segundo, del 3.05 o/o ambos en la década del 70. La magnitud de las importaciones cambió sustancialmente (Cuadro 24). Sus tasas de crecimiento han sido inferiores a las del sector agropecuario durante el mismo período.

Cuadro 24

IMPORTACION DE INSUMOS PARA LA AGRICULTURA
(millones de US CIF)

	Promedio 1970-1974	Promedio 1975-1980
Materias primas	9.12	36.46
Bienes de capital	7.66	36.11

Fuentes: Banco Central del Ecuador. *Cuentas nacionales nos. 24 y 3*. Quito, BCE, 1982; Banco Central del Ecuador, *Boletín Anuario no. 5*, Op. cit.; Vos. Op. cit.,

Esta dependencia de la importación de insumos permite el control por parte de un pequeño número de empresas transnacionales que abastecen partes importantes del modelo desarrollado. De esta manera, el modelo de modernización impulsado por el Estado en la década de los 70, lejos de generar una mayor capacidad nacional de abastecimiento alimentario y de autosuficiencia, ha aumentado la dependencia de la economía y sociedad ecuatorianas en relación con los centros internacionales de poder.

CONCLUSION

La política estatal hacia el agro, entendida como la combinación de mecanismos legales, tributarios, de precios, crediticios, fiscales, etc., así como del conjunto de instrumentos específicamente diseñados para el sector (Reforma Agraria, Colonización, Desarrollo Rural Integral, etc.), ha configurado una particular modalidad de desarrollo del sector agropecuario. Es esta modalidad de desarrollo la que en el momento actual hace crisis, en la medida en que no ha incentivado la producción, no ha aumentado el bienestar de la población ahí asentada ni ha logrado una mayor autosuficiencia alimentaria. Y estos han sido los objetivos trazados por la misma política estatal.

La bonanza petrolera generó importantes flujos de renta hacia el sector agropecuario, buscando que este, a través de cambios en su perfil tec-

nológico, respondiéndose mejorando su productividad. La masa transferida por el Estado fue considerable ya sea como crédito, como subsidios tributarios y fiscales o como dotación de infraestructura productiva y aun social. Al impactar la política de modernización sobre una estructura agraria compleja, sujeta a múltiples transformaciones que venían operándose desde mediados de los 60 bajo la influencia de las políticas de Reforma Agraria, la misma estructura productiva del sector varió.

En efecto, los sectores con una dotación de recursos que les permitía sostener una línea empresarial ligada a la lógica de la ganancia, modificaron su especialización productiva hacia aquellos rubros que garantizaban máxima rentabilidad. Esta producción fue dirigida preferentemente a submercados de medianos y altos ingresos. Los sectores con insuficiente dotación de recursos dirigieron su actividad productiva hacia aquellos rubros que mejor se adecuaban a su lógica social: los cultivos que permitían un máximo empleo de su potencial de trabajo. Obviamente, la capacidad de respuesta productiva de estos sectores varió en función de los recursos productivos que controlaban y de los beneficios que podían obtener de las políticas estatales.

En todo caso fue configurándose una situación por la cual los sectores campesinos han respondido, en los límites de sus posibilidades, a las necesidades de una demanda urbana que creció a tasas significativas. Dicha respuesta de los campesinos tuvo como única restricción los recursos que controlaban, especialmente en relación con los que se destinaron, en la misma época, a otros rubros productivos de demanda focalizada y con una lógica ligada a la máxima rentabilidad por capital invertido. Al asumir la producción en términos de ganancia, los nuevos sectores empresariales del sector rural utilizaron los mejores recursos para rubros productivos de poca significación social.

Es esta particular estructura productiva del sector agropecuario la que en definitiva hace crisis e implica la deficiencia en el abastecimiento productivo. Por un lado, la producción empresarial, a pesar de su dinamismo, distrae recursos productivos que pudiesen ser significativos para otros rubros de producción; al tiempo que drena una masa sustancial de recursos del Estado. Por otro lado, el sector campesino logra producir en el límite de sus posibilidades, lo cual impide que la producción básica tenga el dinamismo necesario.

La escasez de los recursos en manos de los campesinos implica, para la gran masa de estos, la necesidad de recurrir a estrategias complejas de supervivencia, donde la venta estacional de parte de la fuerza de trabajo familiar se vuelve un recurso imprescindible para asegurar la reproducción. Los bajos ingresos que perciben los sectores campesinos se deben tanto al reducido excedente que logran generar, como al hecho de que este es captado por la estructura de intermediación, es decir, por el capital comercial.

La crisis mencionada implica, finalmente, una permanente dificultad

del país para asegurar la autosuficiencia alimentaria. Por el contrario, la modalidad de desarrollo del sector agropecuario ha provocado una creciente dependencia externa en lo relacionado con el aprovisionamiento tanto de productos alimenticios como de insumos y bienes de capital que el modelo requiere para seguir reproduciéndose.

La modalidad de desarrollo del sector agropecuario ha provocado, al mismo tiempo, una mayor complejidad en su estructura social. Esta, en efecto, lejos de propiciar un proceso de reorganización en torno a la grande o mediana burguesía agraria y a una masa de asalariados agrícolas, ha dado lugar más bien a una estructura en la cual se reproducen, articularmente, sectores de la burguesía agraria en diversa dimensión y capacidad de acumulación y situaciones campesinas en diversos estados dentro del proceso de diferenciación. Esta amplia heterogeneidad de lógicas sociales y económicas y de sujetos sociales tiende a reproducirse permanentemente como resultado del mismo modelo de desarrollo. En efecto, la particular forma de distribución de la tierra, el desigual acceso a crédito, tecnología, etc., las mismas políticas de precios y las diferencias en cuanto a situaciones ecológicas contribuyen a reproducir una multiplicidad estructural que lejos de desaparecer más bien se refuerza. Ello constituye la particular modalidad de desarrollo capitalista de la agricultura en el país y, como queda demostrado, de la intervención del Estado. A su vez significa que las transformaciones ocurridas a los sujetos sociales en las unidades productivas, son el efecto y el resultado de la modalidad histórica de desarrollo capitalista.

El agro ecuatoriano, a la altura de los años 80, está íntegramente subordinado al proceso de acumulación capitalista, aun cuando este se produce de manera desigual, dependiendo de los sujetos sociales, de las mismas fracciones de capital o de la intervención estatal. La heterogeneidad de los procesos sociales, que se reproducen continuamente, admite el funcionamiento de una modalidad de desarrollo como la expuesta y que se encuentra, hoy por hoy, en crisis.