

PROCESOS AGRARIOS E INNOVACIONES TECNOLOGICAS: EL
CASO DE LA PRODUCCION DE PAPA EN LA SIERRA ECUATORIANA

IGNACIO DIEGO LLOVET

DIRECTOR DE LA TESIS: PROFESOR OSVALDO BARSKY
ASESORES: DR. EDGARDO MOSCARDI
ECONOMISTA FAUSTO JORDAN

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE QUITO

Quito, julio de 1980

INDICE

Página

Capítulo I. La evolución del sector agropecuario y el cambio tecnológico en las dos últimas décadas.

I.1	Introducción	1
I.2	La reestructuración del agro serrano	4
I.3	Un caso particular de reestructuración agraria	8
I.4	Una caracterización preliminar de la pequeña y mediana propiedad rural en la provincia del Carchi	17,
I.5	Algunos aspectos significativos de la evolución de la producción agropecuaria entre 1962 y 1977.....	22
I.6	La explotación familiar y la producción de alimentos	28
I.7	Respuestas a los problemas empíricos y metodológicos que plantea la investigación del cambio tecnológico en las explotaciones no capitalistas.....	35
I.8	El obstáculo teórico	40
I.9	Comentarios finales	47

Capítulo II. Algunas consideraciones sobre la evolución económica de la papa

II.1	Introducción	51
II.2	La producción	51
II.3	Regiones productoras	52
II.4	El auge de la papa en el contexto agropecuario de la provincia del Carchi	64

Capítulo III. Técnicas y tecnología en la producción de papa

III.1	Introducción	68
III.2	Altitud y topografía	68
III.3	Uso de la tierra	73
III.4	Patrones de rotación en el uso del suelo..	77
III.5	Epocas de siembra	80
III.6	Variedades de semilla cultivada ..	83
III.7	Labores culturales	86
III.7.1	Labranza	86
III.7.2	Siembra	88
III.7.3	Labores fitosanitarias	93
III.7.4	Cosecha	94

III.8	Anexo del Capítulo III	99
Capítulo IV. El sistema de generación y transferencia de tecnología de papa en el Ecuador con especial referencia a la provincia del Carchi		
IV.1	Introducción	106
IV.2	El proceso de generación de tecnología (INIAP)	106
IV.3	La transferencia de tecnología (MAG)	117
	IV.3.1 Asistencia técnica y crédito	120
IV.4	El funcionamiento del sistema institucional	128
Capítulo V. La organización de los productores de papa del Carchi		
V.1	Introducción	136
V.2	Las cooperativas agropecuarias en la provincia	140
V.3	La Asociación de Papicultura	150
V.4	Comentarios finales	158
Capítulo VI. Evidencias empíricas y posiciones teóricas alrededor del cambio tecnológico en las explotaciones papi-cultoras de la provincia del Carchi. Algunas reflexiones acerca de la dinámica del modelo.		
VI.1	Introducción	161
VI.2	Producto, modernización agraria y conflicto social en el Carchi	163
VI.3	Vertientes teóricas en el cambio técnico agropecuario, presentación y polémica	169
VI.4	Conclusiones y reflexiones finales	178

NOTAS

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA
DE PAPA EN EL ECUADOR, CON ESPECIAL REFERENCIA
A LA PROVINCIA DEL CARCHI

IV.1 Introducción

En este capítulo centraremos nuestra atención sobre las instituciones públicas y los procesos sociales que hacen a la producción de innovaciones tecnológicas de la papa y a su difusión entre los productores agropecuarios.

El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias por un lado y el Ministerio de Agricultura y Ganadería por el otro constituyen los pilares de este sistema. Sin duda la observación de otras instituciones como la Empresa Nacional Agropecuaria de Comercialización, la Empresa Mixta de Semillas, etc. que pertenecen al sector público y que están vinculadas, de una manera u otra, al desenvolvimiento de la producción agropecuaria arrojaría una mayor claridad sobre el curso y la intensidad del proceso tecnológico del sector. Sin embargo, las investigaciones llevadas a cabo por G. Cosse (48) acerca de los organismos estatales referidos al agro así como la necesidad de acotar el enfoque a los insumos tecnológicos concernientes a un solo producto permiten una mayor circunscripción de nuestro trabajo.

IV.2 El proceso de generación de tecnología (INIAP)

El INIAP tiene como objetivo principal de su actividad la investigación agropecuaria y secundariamente la transferencia de tecnología (49). El Instituto fue creado en 1959 sobre la base de experiencias anteriores de estaciones agropecuarias destinadas a la investigación y desarrollo de ciertos productos considerados estratégicos para la economía ecuatoriana, pero es recién en 1961 que inicia efectivamente sus trabajos. Si bien su fundación coincide con el surgimiento de centros similares en otros países de la región (Argentina, Colombia) lo cual revelaría una preocupación afín de los distintos gobiernos, encuentra su principal razón de ser en los profundos procesos de transformación que el agro y la sociedad nacional en su conjunto empezaban a sufrir a

principios de la década del 60 y que, en alguna medida, hemos descrito en el Capítulo I.

El INIAP es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería que goza de autonomía administrativa pero que depende, en última instancia, de las políticas establecidas por el Ministerio para el sector. Administrativamente el instituto está organizado en Divisiones, Departamentos y Programas.

El nivel más elevado de su estructura orgánica reside en el Consejo Administrativo conformado por representantes del Banco de Fomento, la Junta Nacional de Planificación, el Ministerio de Finanzas, la Corporación Financiera de Inversiones Económicas, las Cámaras de Agricultores (estas dos últimas organizaciones privadas) y por el Director General del Instituto.

Desde el punto de vista del funcionamiento ejecutivo del instituto es el Comité Técnico el que desempeña el papel central en el sistema de decisiones operativas y se encuentra constituido por el Subdirector General, el Subdirector Regional, los directores de las Estaciones y el Director Financiero. Las Estaciones tienen asignada la tarea de desarrollar investigaciones según las características productivas regionales. Como veremos más adelante, éstas cumplen un papel articulador en el sistema de las decisiones operativas del instituto ya que, se supone, constituyen el nivel de mayor sensibilidad a las cambiantes necesidades de los productores agropecuarios. Esta suposición se basa en la tradicional imagen de descentralización que la estructura investigativa sectorial de los Estados Unidos ha transmitido a sus similares de América Latina.

Este modelo ha sido modificado pero es posible que en lo fundamental aún conserve vigencia. Su principal significación consistía en que la Estación era el nivel generador de la iniciativa de investigación, para remitirla luego al Comité Técnico a fin de lograr su aprobación. A pesar de esta subordinación organizativa,

es indudable que la iniciación del proceso técnico (en los dos sentidos, el del momento en que una propuesta se incorpora al flujo de elementos que se desplazan por los canales del sistema decisorio de la institución y el del momento en que se encuentra un cierto tema de investigación) posee la ventaja de estar reconociendo, y con un alto grado de fidelidad, las necesidades de "los productores" incluyéndolas en la agenda de tareas del INIAP. Más abajo insistiremos en este sentido.

El Programa de Papa se inició en 1962 con el traslado al INIAP del programa que funcionaba en la Universidad Central (50). El programa hizo un diagnóstico de las causas de los bajos rendimientos de papa en el país. Los problemas identificados fueron los siguientes:

- a) Enfermedades: Las principales, por su gran incidencia y las pérdidas de producción, son causadas por la "lancha" (*Phytophthora infestans*) y los virus. Otras enfermedades reconocidas como de importancia secundaria son Rhizoctoniosis, Sarna, Pierna Negra, la Roya de la papa y la "lanosa".
- b) Plagas: La principal es el "gusano blanco". Otras importantes son la "pulguilla", el "gusano trozador", pulgón del follaje y del brote, saltones o loretas, chinches y "minadores".
- c) Ambientales y técnicos: Tales como carencia de humedad, presencia de granizo y heladas. Los métodos inadecuados de cultivo y la baja calidad de la semilla fueron factores identificados como causas de los bajos rendimientos.
- d) La comercialización: La presencia de intermediarios con márgenes excesivos, al afectar los ingresos del agricultor y de estimular la producción y el consumo.

Basado en este diagnóstico, el Programa se fijó los siguientes objetivos para su trabajo:

1. Obtener variedades con las siguientes características:
 - a) Resistencia a la lancha
 - b) Resistencia a otras enfermedades y a insectos
 - c) Precocidad con respecto a variedades nativas
 - d) Características agronómicas que faciliten el cultivo
 - e) Resistencia al manipuleo, transporte y almacenamiento
 - f) Calidades comercial y culinaria satisfactorias

2. Establecer medios para suministrar al agricultor semilla con el grado sanitario y de pureza que exigen las reglas internacionales.

3. Estudiar los métodos de cultivo de los agricultores e introducirles mejoras.

4. Duplicar el actual rendimiento por hectárea y reducir por tanto el área cultivada en papa.

5. A través de estas mejoras, conseguir la baja del precio del producto y así aumentar el consumo per cápita.

De acuerdo con un estudio realizado en 1973 por el Departamento de Economía Agrícola del instituto en el que se tomaban en cuenta factores tales como número de explotaciones, incidencia en la balanza de pagos, crecimiento futuro de la demanda, valor de la producción, empleo de la mano de obra e impacto social, se establecieron, con arreglo a los pesos relativos de cada uno de ellos, tres niveles de prioridades de investigación: alta, normal y baja. Los agrupamientos se conformaron con los siguientes productos:

<u>Alta prioridad</u>	<u>Prioridad normal</u>	<u>Menor prioridad</u>
Cereales	Arroz	Piretro
Ganadería	Café	Algodón
Oleaginosas	Cacao	Tabaco
Banano	Frutales	Yuca
Hortalizas	Azúcar	
	Papa	

Fuente: "Prioridades, estrategias y perspectivas de la investigación agropecuaria del INIAP", publicación miscelánea N. 39 agosto 1979 INIAP. pag. 10.

En este contexto de definición de prioridades y de asignación de recursos financieros, humanos y materiales es que se lleva a cabo la investigación agropecuaria. La estrategia en que se materializa se desglosa en tres ámbitos: a) la investigación en las Estaciones Experimentales: ellas efectúan investigaciones de carácter genético, evaluación de métodos de control de plagas, enfermedades y malezas, fertilidad de suelos, estado nutricional de las plantas, etc. Las variables que inciden en la producción son controladas estrechamente a fin de reducir el error experimental. Por esa razón, al trabajar bajo condiciones óptimas de producción, difícilmente se pueda trasladar sus resultados a la finca de los agricultores, con sus condiciones reales económicas, ecológicas, etc. Esta limitación conduce al segundo ámbito; b) la investigación regional: el instituto realiza experimentos en los campos de los agricultores ampliando la diversidad de medios ambientes (clima, suelo) a fin de observar la evolución del experimento en otras condiciones. Los agricultores proporcionan el terreno para realizar las prácticas necesarias, el INIAP aporta el material genético, pesticidas, fertilizantes y la dirección técnica del experimento. Finalmente, la cosecha es entregada al productor, así como la información obtenida.

Esta práctica significa no sólo cumplir un acto de necesidad científica, sino que es, asimismo, una perspectiva abierta a la transferencia de nuevos procedimientos de trabajo o distintos insumos hacia el productor agropecuario.

c) Investigación en producción: fundamentalmente por la orientación de algunos Centros de carácter internacional se ha impulsado la adopción de esta perspectiva de trabajo a fin de enfatizar un mayor acercamiento hacia los productores que, tradicionalmente, aparecen más rezagados en la incorporación de tecnología. Según estos centros habría varias circunstancias conjugadas que retardarían el ritmo de cambio tecnológico: la desigualdad en información, la disponibilidad de insumos, oportunidades de mercadeo, diferencias en el tamaño de las fincas y la percepción de riesgos asociados serían algunas de esas fuerzas adversas o condicionantes de la tecnificación. El motivo último de la velocidad de adopción estaría en que las diferencias agroclimáticas y las características del agricultor reducirían las expectativas acerca del incremento esperado en los rendimientos, por lo cual se deben ampliar los esfuerzos para la generación de tecnologías adaptativas.

Esta formulación merece un par de comentarios. En primer lugar esta toma de posición rompe la continuidad de los enfoques prevalecientes con anterioridad (51). Se trata de un intento de reconocer la heterogeneidad social y económica que impera en las áreas rurales, más agudizada todavía en un país con tan profundos desequilibrios como el Ecuador. En el viejo esquema la labor de las Estaciones, y en definitiva del INIAP todo, era "guiada" por las necesidades y/o demandas de una fracción de los productores agrarios, no de la totalidad de ellos y, quizá, ni siquiera de la mayoría. La metodología de esta modalidad investigativa (52) logra una mejor percepción de las restricciones socioeconómicas y del medio ambiente de los productores que, ahora sí, son representativos. Asimismo la investigación en producción tiene dos efectos colaterales: 1) provoca una retroalimentación al abrir nuevas líneas de investigación para ser abordadas en la Estación Experimental; y, 2) opera simultáneamente como extensión y transferencia tecnológica.

En el Programa de Papa existe una clara comprensión del sesgo que introduce el esquema tradicional: sólo los medianos y grandes pro-

ductores del tubérculo son atendidos en forma consistente. Hubo un período, por 1970 aproximadamente, en que los pequeños productores (53) fueron apoyados con la distribución de siete líneas de semilla de papa que no requerían manejo ni tratamiento, en la provincia de Tungurahua, a través de los Cuerpos de Paz, pero la experiencia fue fugaz. La perspectiva del Programa es, en consecuencia, netamente comercial.

El esfuerzo está dirigido en tres direcciones simultáneamente: a) la creación de nuevas variedades, resultado de esta línea es la producción de semillas mejoradas: Santa Catalina (54), María (55), Cecilia, Gabriela y Esperanza. El proceso de mejoramiento de semilla es extremadamente lento y costoso. Se calcula en unos 8 años el tiempo requerido para la creación de una variedad, luego de numerosos ensayos, selecciones, cruces, etc. b) Método del cultivo: se procura su mejoramiento mediante la atención de la certificación de semilla, aunque en la actualidad sólo se certifican dos: la Santa Catalina y la María; la localización de problemas como la lanosa en Carchi, el gusano blanco en Chimborazo, etc. c) Tecnología post-cosecha: los esfuerzos se han desarrollado aquí en el sentido de formular alternativas técnicamente aptas de almacenamiento a nivel de finca a fin de proporcionar al productor un margen mayor para la negociación de su producto. En el transcurso de 1976 se hizo una experiencia de almacenamiento económico en la provincia de Cotopaxi que permitió conservar el tubérculo durante unos cuatro meses con una pérdida de sólo el 5-6%. Este recurso no se ha difundido y la explicación quizá se encuentre en la escasa factibilidad económica tal como lo señala K. Wiegand en el resumen que el INIAP publicó de su tesis (M.S.) "The economic feasibility of stabilizing the price and supply of potatoes in Ecuador" (1973).

Dentro de la orientación que ha caracterizado al Programa uno de sus efectos, no deliberado pero que es resultado de la interacción de un cierto tipo de estructura agraria con un tipo específico de generación tecnológica, ha sido el de sesgar regionalmente la difusión de las innovaciones. El caso que ilustra con mayor clari-

dad este fenómeno es el de la variedad Santa Catalina, quizá el mayor logro del Programa en tanto se trata de una semilla con alta resistencia a las enfermedades, de condiciones culinarias aceptables y alto rendimiento. Esta variedad tuvo una rápida aceptación entre los agricultores de la zona central de la Sierra, en particular en la provincia de Pichincha; un cálculo grueso estima en un 70% el número de productores adoptantes. Sin embargo la Santa Catalina no ha podido superar ese ámbito geográfico. Su uso en la provincia del Carchi es ínfimo y en este caso no se puede hablar de retardo o de resistencia al cambio tecnológico, por el contrario es una decisión en la que se hace explícito el conocimiento cabal de las diversas alternativas: una variedad mejorada con ventajas en su producción pero de dificultosa aceptación en algunos de los mercados consumidores y otra variedad, criolla (Chola), de menores condiciones relativas en su producción pero con fácil entrada en los principales centros de consumo. Se trata, por cierto, de una falta de adecuación entre la oferta y la demanda tecnológica; esta constatación permite establecer implicancias de dos órdenes: en primer lugar se reducen los beneficios de la innovación ya que la adopción es parcial en la masa de los productores y con los costos implícitos, sociales y privados, en que se incurre por las mayores erogaciones que supone la variedad criolla con su ciclo más extenso y sus requerimientos de atención con agroquímicos y el traslado de estos mayores costos al consumidor. En segundo lugar, si bien las respuestas de la investigación agropecuaria nacional a las demandas de los papicultores del Carchi han sido, hasta el momento, insatisfactorias ello no impidió la transformación tecnológica de las unidades productivas de esa provincia. En todo caso se podría decir que el cambio tecnológico no ha avanzado con toda la rapidez que hubiera sido posible de contarse con una oferta congruente. El doble problema de la disfunción oferta/demanda y de las tasas reales e hipotéticas de cambio tecnológico remite, así mismo, a las derivaciones analíticas y fácticas que este tipo de desarrollo plantea. Las derivaciones analíticas sugieren prestar especial atención a los cambios acontecidos en el nivel de las uni-

dades productivas. Poco más de una década atrás los agricultores trabajaban, mayoritariamente, con las variedades Violeta y Curipamba; luego giraron hacia la utilización de la Chola ganando el mercado quiteño, coincidentemente con la aparición (1968) y difusión de la Santa Catalina. Fácticamente, el enfoque puede ser como sigue: la distribución de los beneficios sociales y privados derivados del cambio tecnológico entre los productores y los consumidores es función de la elasticidad de la demanda del producto; en este caso se trata de un bien con relativa inelasticidad precio de la demanda (en las condiciones actuales del ingreso en el Ecuador) lo que daría lugar a un sesgo favorable al consumidor si se verifica el progreso técnico. Sin embargo, si bien es cierto que el incremento sostenido de la oferta del tubérculo a precios constantes o el mantenimiento de la oferta actual a precios menores tendría como efecto aquel sesgo en los beneficios, en una primera etapa, dado que la frontera tecnológica está aún lejana (56), es razonable suponer que los beneficios también alcanzarían a los productores. En consecuencia esa primera etapa tendría la virtud de no establecer divergencias entre el beneficio social y privado y la acción del estado no tendría que conducir a la promoción de compensaciones sectoriales por la caída o reducción del "excedente" en las unidades productivas.

Al presente el Programa de Papa reconoce las diferencias regionales que ha introducido su gestión innovadora y ha dispuesto la apertura de líneas de investigación que atiendan preferentemente al mejoramiento de la variedad Chola. Sumado a esto en el marco de la metodología de "investigación en producción" el Programa dispone de un profesional, con asiento en la ciudad de Tulcán, que recorre la provincia instalando ensayos en lotes de las fincas papicultoras consideradas representativas del productor tipo del área, cuyo resultado es un flujo continuo de información actualizada sobre las técnicas aplicadas, sus problemas y los avances no ya en términos de óptimos experimentales sino de los óptimos reales a nivel de la unidad productiva.

El balance y la reorientación consecuente de la investigación tienen un contexto material parcialmente favorable. Por un lado registra una evolución cuantitativa creciente de su personal (Cuadro 55) así como una especialización más amplia y elevada de la planta. Se procura por lo general que los técnicos tengan un entrenamiento en el Programa con anterioridad a su graduación a fin de familiarizarlos no sólo con el producto específico sino con las modalidades operativas del instituto. Esta formación es altamente apreciada entre los técnicos del INIAP.

Cuadro 55

Personal técnico del Programa de Papa según capacitación 1969-1980

Capacitación	1969	1974	1975	1976	1977	1980(*)
Ph. D.	0	0	0	0	1	1
M.S.	1	1	1	1	1	1
Ing. Agr. con curso de especia	2	1	0	0	1	5
Ing. Agr. con título	0	1	2	2	2	2
Ing. Agr. s/t	3	2	2	2	0	4
Agr. con entren.	1	0	0	-	0	1
Agrónomo	0	1	2	2	2	1
Total	7	6	7	7	7	15

Fuente: M. Valderrama, ob. cit. pag. 72 y actualización mediante información de F. Muñoz, 1980 (Jefe Programa de Horticultura)

(*) Incluye al personal de Papa y Horticultora

Por otro lado el presupuesto se ha visto aumentado (Cuadro 56) pero la forma en que el Ministerio de Finanzas asigna las partidas impide conocer con alguna anticipación si se podrá cubrir la totalidad del presupuesto programado.

Cuadro 56Presupuesto del Programa de Papa 1975-1977, sucres corrientes

Concepto	1975	1976	1977
Sueldos y viáticos	811.000	802.600	1.135.000
Operación	118.000	203.000	250.000
Total	929.000	1.005.600	1.385.000

Fuente: M. Valderrama, ob. cit. pag. 74

Señalemos, finalmente, algunos rasgos válidos para el conjunto del INIAP, Gustavo Cosee, en las publicaciones ya mencionadas, advierte sobre las particularidades que caracterizan al instituto entre la totalidad de aparatos estatales y que le han proporcionado una estabilidad, a sus cuadros y a sus políticas de investigación, poco frecuente en los organismos del sector público ecuatoriano. La dinámica del INIAP ha estado fundada en una "racionalidad técnica" que le ha puesto a distancia del centro del conflicto y la discusión del proceso político abierto en el seno del aparato del estado.

En pocas oportunidades el instituto y sus políticas se han visto comprometidos en alguna polémica que pretendiera pautar desde el "exterior" sus procedimientos y sus objetivos. La configuración de este aislamiento del conflicto político ha sido posible gracias a la naturaleza de su actividad, a su apariencia neutra y a los mecanismos internos de promoción y formación de cuadros que pudo consolidar. En definitiva la percepción es que el desarrollo científico y tecnológico agropecuarios tiene su propia lógica, es unívoco y suprasocial y a él se subordinan la carrera intrainstitucional de los profesionales y la distribución de las posiciones jerárquicas. No en vano es que, tal como indicábamos más arriba, se valora en tan grande medida la historia de los sujetos en la institución, de su grado de socialización institucional. Este pun-

to constituyó un tema altamente conflictivo en las relaciones INIAP-mundo exterior y en especial con el Ministerio de Agricultura y Ganadería. La decisión del Ministerio de obtener una mayor flexibilidad del INIAP respecto de sus orientaciones, coyunturalmente imperantes, se enfrentó con el aglutinamiento del personal del INIAP en torno a la autonomía institucional y el mantenimiento de una estructura jerárquica que se nutre en el interior mismo de la organización.

IV.3 La transferencia de tecnología (M.A.G.)

El Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio (1977) indica que los objetivos respecto de la transferencia de tecnología son:

- Promover y difundir los resultados de la investigación y experimentación realizada por el INIAP y otras instituciones públicas y privadas.
- Proporcionar a través de las agencias de servicios agropecuarios (ASA) la asistencia técnica básica para los principales renglones de la producción.
- Aplicar las guías metodológicas y normas de asistencia agrícola, pecuaria y forestal, impartidas por las Direcciones Generales; y en base a los resultados logrados, planear ajustes para mejorar la eficacia productiva de las unidades de producción atendidas.

Esta reglamentación corresponde a 1977 y se combinaba con cambios en la estructura y doctrina del Ministerio. Los principales organismos que pasaron a jugar un destacado papel en la gestión de los asuntos del MAG fueron: el Consejo Agrario Superior, el Consejo Técnico, el Consejo Agrario Provincial, las Direcciones Zonales Agropecuarias y las Jefaturas Provinciales Agropecuarias.

Las Direcciones Zonales Agropecuarias están constituidas por: a) la Dirección, en la sede, las Unidades de Programación, Asesoría

Jurídica, Comunicaciones, Administración, Servicios Especializados, Finanzas y de Apoyo; b) las Jefaturas Provinciales Agropecuarias; c) los Proyectos integrados de Desarrollo Agropecuario y d) las Agencias de Servicios Agropecuarios. Las Direcciones Zonales pueden abarcar varias provincias y tienen distribuidas secciones de distinto tipo en las cabeceras cantonales y parroquiales.

La reestructuración de 1977 tuvo antecedentes en varias oportunidades (1964, 1965, 1968, 1973), sólo variaron en la profundidad de sus reformas. Reiteradamente han estado en discusión las relaciones del Ministerio con las entidades adscritas y, nuevamente, del MAG con los productores agropecuarios. En aquella última reforma se introdujo el planteo de ejecutar proyectos integrados de desarrollo agropecuario (P.I.D.A.) dirigidos preferentemente al pequeño y mediano productor y a formas asociativas de producción, con actividades diversificadas de asistencia técnica con especial referencia a aquellas áreas identificadas como desfavorecidas social y económicamente. Esta nueva estructura vino a sustituir la organización del Ministerio en Programas de alcance nacional. En la actualidad los profesionales de las Direcciones Zonales trabajan simultáneamente en varios productos (trigo, papa, habas, etc.) a la vez, dado que sus unidades de atención son las fincas. La nueva modalidad no fragmenta al sujeto de la extensión y puede permitir una comprensión más sustantiva de los problemas de la finca ya que abarca todo el sistema de producción con sus encadenamientos internos, pero de otra parte afecta el nivel técnico del profesional por las dificultades que representa mantener una capacidad de especialización en un grupo más o menos numeroso de productos.

Entre 1973 y 1977 existió el Programa Nacional de Tubérculos y Raíces con sede en Quito y delegaciones en distintos centros provinciales. En Tulcán el Programa disponía de dos profesionales (sobre un total de once a nivel nacional) y de presupuesto independiente. El Programa desarrollaba actividades de asistencia técnica a los productores de papa y su vinculación con el Programa de Papa del INIAP era buena; había una comunicación permanente y fluida.

Las tareas de asesoramiento se cambian en un 85% de lo estipulado en las metas de trabajo.

Los objetivos principales del Programa eran:

- Propender al abastecimiento regular de este alimento, manteniendo una oferta equilibrada, para evitar fluctuaciones que afectan los precios.
- Elevación de la productividad.
- General ocupación en el medio rural.
- Generar fuentes de ingreso para los agricultores.
- Suministrar materia prima al sector agroindustrial.

El Programa de Tubérculos y Raíces contaba con el presupuesto que a continuación se detalla:

Areas	1974	1975	1976
Sueldos	459.029	829.561	1.120.695
Operación	550.000	837.000	1.400.000
Total	1.009.000	1.729.561	2.520.695

Fuente: M. Valderrama, ob. cit. pag. 80

Luego de la reestructuración de 1977 se eliminó el Programa; hoy en día las tareas de asistencia se canalizan a través de las agencias de Servicios Agropecuarios (en la provincia del Carchi hay cinco ASA) con un presupuesto general destinado a todo el rubro de extensión.

Los problemas presupuestarios y los obstáculos prácticos para la especialización de los profesionales por línea de productos crean las condiciones para que el trabajo de las extensionistas se desenvuelva con limitaciones. Mensualmente las agencias de servicios agropecuarios componen hojas de información de las tareas cumplidas en las que vuelcan el número y objeto de las visitas a las fincas. A continuación transcribimos parcialmente esta información correspondiente a algunos meses de los años 1978 y 1979, para el Cantón Tulcán.

1979

<u>Objeto</u>	<u>Enero</u>	<u>Febrero</u>	<u>Abril</u>	<u>Mayo</u>	<u>Julio</u>	<u>Agosto</u>	<u>Septiembre</u>	<u>Total</u>
Motivación de agricultores	10	42	8	6	65		15	146
Registro de las UPAS	2	8	3	49				65
Elaboración planes de producción	6	4	17	6	4	1	1	39
Asistencia técnica integ. (ha.)	35	30	83	58	72	92	105	475

1978

<u>Objeto</u>	<u>Marzo</u>	<u>Julio/Agosto/Septiembre</u>	<u>Total</u>
Motivación de agricultores	70	62	132
Registro de las UPAS	-	17	17
Elaboración planes de producción	1	5	6
Asistencia técnica integrada (ha.)	-	140	140
Días de campo	2	-	2

Fuente: Oficina del M.A.G. en Tulcán

La intensidad de la relación del funcionario del M.A.G. con el productor es variable, se inicia con visitas (motivación del agricultor) se pasa luego a un registro voluntario de aquellos que desean ser asistidos técnicamente, se elaboran planes de producción, se apoya la comercialización, etc. Se advierte que, a excepción del mes de marzo de 1978 no hay registro del cumplimiento de días de campo. Esta práctica, de gran importancia para la transmisión colectiva de consejos técnicos, no se lleva a cabo por falta de presupuesto.

Así mismo, el número de productores registrados (lo que supone la iniciación de una asistencia técnica permanente) es relativamente bajo: para el año 1979 suman aproximadamente 65 (cifra que quizá se supere con los meses faltantes).

IV.3.1 Asistencia técnica y crédito

El Programa de Tubérculos y Raíces realizaba sus actividades de extensión y fomento en combinación con la concesión de créditos por el Banco Nacional de Fomento. En 1976 se preparó un Programa Operativo para el cultivo de la papa en el que se contemplaban las distintas fuentes de financiamiento (bancarias o particulares) y se establecían metas de superficie cultivada a financiar. Los técnicos del Programa preparaban con los agricultores el plan de inversión, el que requiere la participación del extensionista para su aprobación por el Banco. La presencia del técnico durante el ciclo del cultivo es permanente. El Programa Operativo proyectaba cubrir 370 has. en 1976 y 700 más en 1977 con créditos del Banco Nacional de Fomento; con fondos particulares de los agricultores se pensaba alcanzar la cifra de 1.000 hectáreas para cada año, siempre con asistencia técnica.

Al momento este apoyo integral a la producción de papa (asistencia técnica + créditos) no tiene vigencia. Sólo se conserva el sistema de inspecciones del Banco para comprobar ejecución de los trabajos anticipados por el productor en su solicitud de crédito. Las

visitas de estos inspectores no implica asistencia aunque eventualmente pueda aconsejar al productor en alguna situación de dificultad, en particular con los agricultores de menor capacidad económica.

Por sus propios medios el Banco de Fomento ha cumplido una labor importante de fomento de la producción de papas y la difusión de insumos técnicos. La evolución del crédito del B.N.F. destinado al tubérculo ha sido más veloz que la registrada para los otros cultivos (Cuadro 57).

Cuadro 57

Crédito otorgado para el cultivo de papa y su relación con el crédito agrícola
(miles de sucres corrientes)

Años	Crédito Total Cultivos		Crédito Papas		% Valor Total	% Operaciones
	N. de operaciones	Valor	N. de operaciones	Valor		
1972	11.158	221.775	175	2.654	1,19	1,56
1973	16.219	593.391	456	9.456	2,81	1,59
1974	25.053	1.405.282	859	26.690	3,42	1,89
1975	29.314	1.766.329	1.808	87.654	6,16	4,96
1976	29.176	2.017.375	1.940	88.913	6,64	4,40

Fuente: JUNAPLA, "Estrategia de Desarrollo" (dimensión rural) 1979.

En esa corriente de mayor canalización de recursos hacia la producción de papa, la provincia del Carchi manifiesta una ligera tendencia al aumento de su participación relativa dentro del volumen total concedido por el Banco de Fomento al sector agropecuario (Cuadro 58).

Cuadro 58Participación de la provincia del Carchi en el volumen total
de crédito agropecuario

<u>Año</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Año</u>	<u>Porcentaje</u>
1970	2,65	1974	2,21
1971	2,56	1975	2,93
1972	4,63	1976	2,79
1973	3,60	1977	3,22
		1978	3,31

Fuente: JUNAPLA, ob. cit. elaboración propia

El grueso de ese crédito (110 millones de sucres para 1978), se orienta fundamentalmente hacia la producción de papa, pastos y ganadería. Sobre todo estos dos últimos rubros concentran una gran porción del volumen financiero. Es innegable que la disponibilidad de estos recursos induce conductas productivas en los agricultores. Queda por comprobar cuál es el nivel de asociación entre afluencia de crédito y volumen producido pero, en el caso del tubérculo, en general se acepta que hay una vinculación entre los dos fenómenos. De esta asociación se desprenden dos consecuencias: una que la falta de coordinación interinstitucional (una vez desaparecido el programa operativo que integraba las iniciativas de los diversos organismos) puede provocar problemas en la oferta (excedente o deficitaria) o bien promocionar líneas de insumos tecnológicos inapropiados o inadecuados para las políticas seguidas por las restantes instituciones del sector. Otra consecuencia (vinculada a la primera) es que las facilidades crediticias son aprovechadas especialmente por agricultores de gran capacidad económica, que irrumpen en la producción (lo que pueden hacer en forma exclusivamente ocasional) cultivando grandes superficies. El que estos productores deban poseer una considerable capacidad económica se explica por dos motivos: el solicitante del crédito debe declarar un activo que respalde el monto de crédito pedido al Banco, luego debe cubrir la diferencia entre la inversión efectiva y lo concedido por el Banco ya que habitualmente los presupuestos aprobados

subestiman la erogación real que supone el cultivo de una hectárea de terreno con papa. Si bien proporciones significativas del crédito son absorbidas por estos sectores de grandes productores, ello no implica que los pequeños se vean excluidos. Tanto uno como otro aspecto de las operaciones crediticias se ilustran en los promedios de superficie y valor por hectárea concedidos por la sucursal Tulcán para este cultivo.

El Cuadro 59 ilustra acerca de varias cuestiones. Una de ellas es que el valor concedido por hectárea está aproximadamente un 50% por debajo del costo real de una hectárea cultivada con papa, otra que los solicitantes conforman un conjunto muy heterogéneo, por último el monto del crédito parece estar en relación con la superficie promedio a cultivar por solicitante: a mayor superficie menor crédito.

Hasta 1977 la sucursal Tulcán del Banco de Fomento disponía de un depósito de insumos agropecuarios para su entrega a los productores y su posterior pago en cuotas. En él se incluían tanto fertilizantes como bombas fumigadoras, muy necesarias para las tareas fitosanitarias. A continuación reproducimos algunos casos concretos de clientes del Banco indicando características de las fincas y de la operación de crédito respectiva a fin de ilustrar la diversidad de actores y peticiones.

Operaciones de crédito para el cultivo de papa en el Cantón Tulcán
(1978/79 y parcialmente 1980)

<u>1978</u> <u>Mes</u>	N. de Operacio.	N. de has.	Sup. promed.	Valor concedido	Valor por has.
Enero	3	18	6	354.000	19.666
Febrero	1	15	15	270.000	18.000
Marzo	12	50	4,16	1.079.000	21.580
Abril	9	26	2,8	532.600	20.484
Junio	8	40	5	802.000	20.050
Julio	5	27	5,4	548.500	20.314
Agosto	14	57	4,07	1.147.000	20.122
Septiembre	6	13	2,16	269.000	20.692
Octubre	10	56	5,6	1.132.000	20.214
Noviembre	13	80	6,15	1.606.000	20.075
Diciembre	13	41	3,15	839.700	20.480
Totales	202	423		8.579.800	
Promedios			2,09		20.283
<u>1979</u>					
Enero	17	42	2,47	846.000	20.142
Febrero	13	51	3,92	1.032.400	20.243
Marzo	15	78	5,2	1.564.000	20.051
Abril	7	22	3,14	356.500	16.204
Mayo	27	127	4,70	2.542.300	20.018
Junio	5	79	15,8	1.590.000	20.126
Julio	5	25	5	511.400	20.456
Agosto	2	6	3	115.000	19.166
Septiembre	15	59	3,9	1.190.000	20.169
Octubre	19	62	3,26	1.245.000	20.080
Noviembre	16	68	4,25	1.374.475	20.212
Diciembre	18	71	3,94	1.432.000	20.169
Totales	159	690		13.914.075	
Promedios			4,33		20.165
<u>1980</u>					
Enero	12	76	6,33	1.528.750	20.115
Febrero	16	93	5,81	1.343.400	14.440
Marzo	13	80	6,15	1.590.000	19.875
Abril	8	93	11,62	1.306.500	14.048
Totales	49	342		5.768.650	
Promedios			6,97		16.867

Fuente: Banco Nacional de Fomento,
Sucursal Tulcán (1980)

Caso Nº 1

N.N., aproximadamente 36 hectáreas

Monto del crédito	Año	Mano de Obra	Uso actual de la tierra	Activo	Objeto del crédito
63.000	1978	2 familiares	Pastos naturales: 12	1.769.000	compra ganado
135.000	1977	-----	-----	1.582.000	compra ganado
45.000	1976	2 fam. 4 oca.	Pastos naturales: 14	2.019.000	compra ganado
63.000	1976	2 fam. 4 oca.	Cultivos anuales: 9	1.183.000	trigo
36.000	1976	2 fam. 4 oca.	Cultivos anuales: 2	760.000	2 has. de papa
66.900	1974	2 fam. 8 oca.	-----	904.000	alfarería
53.600	1972	-----	Pastos naturales: 14	725.000	compra ganado

En 1972 el informe del inspector del Banco decía: - Los cultivos de trigo, haba y cebada han dado un rendimiento de 40.000 sucres. - No tiene ganado al momento,, - No tiene construcciones ni riego, agua únicamente para abrevaderos. Carece de maquinarias,

Caso Nº 2

Monto del crédito	Año	Mano de obra	Uso actual de la tierra	Activo	Objeto del crédito
24.000	1974	3 fam. 3 oca.	Cult. anual: 2 Cult. perm.: 2 Pasto art. : 1 Pasto nat. : 1 Total : 6	66.000	compra ganado
10.000	1973	Esposa/9hijos	Papas: 1 Pastos: 2 Montaña: 2 Total: 5	3.500 (sin la tie- rra)	1 has. de papa

Comentario del inspector (1973): 20 años de experiencia como agricultor, su otra actividad es albañil. Recién se inicia en este predio. Sus ingresos agropecuarios anuales son de 10.000 sucres. En las otras gana 7.000. Cultivo a realizarse: 1 ha. de papa con una producción de 400 qq. a 30 sucres el quintal. El peticionario

trabaja en un terreno entregado por la Cooperativa, con la debida autorización del IERAC, en el cual se dedica a las labores agropecuarias, siendo el lote de unas 5 hectáreas. Por esta razón no se le ha valorizado el terreno".

Comentario de una inspección posterior: "La sementera la formó pero en la actualidad se encuentra un tanto perdida, es decir su producción será reducida por haberse lanchado en gran parte. Explica que por falta de bombas para fumigar se dañó la sementera denido al riguroso invierno".

Caso Nº 3

Monto del crédito	Año	Mano de Obra	Uso actual de la tierra	Activo	Objeto del crédito
45.000	1979	2 familias	Cultivos anuales: 7	490.000	Renovación crédito

"El peticionario es dueño de dos lotes de terreno, en uno tiene sembrado 2,5 hectáreas de papa en la edad de un mes, cultivo que servirá de garantía. Dicha renovación se justifica por razones de helada y precio al momento de la cosecha anterior. No obtuvo los medios económicos para pagar lo adeudado".

50.000	1978	2 fam. 4 oca.	Cultivos anuales: 1 Pastos naturales: 5 Total: 6	484.000	Insumos papa
--------	------	---------------	--	---------	-----------------

Los insumos a comprar son los siguientes: 30 qq de 10-30-10, 40 qq de 8-20-20 y gastos de cultivo, fungicidas e insecticidas.

Comentario del inspector (1978): "El peticionario tiene 2 lotes en la zona de uno de 2,5 has. y otro de 1,5, ambos sembrados con papa. Tiene una camioneta, varias herramientas de trabajo, 6 vacas, 4 bueyes y dos terrenos uno de 7 has. otro de 12".

40.000	1977	1 fam. 5 oca.	Cultivos anuales: 6	865.000	2 has. de papa
--------	------	---------------	------------------------	---------	-------------------

Caso Nº 4

<u>Monto del crédito</u>	<u>Año</u>	<u>Mano de obra</u>	<u>Uso actual de la tierra</u>	<u>Activo</u>	<u>Objeto del crédito</u>
30.000	1979	2 fam.	Pastos naturales: 2	20.000 (sin tierra)	compra de ganado de descollo

Comentario del inspector (1979): "El peticionario es cooperado de la Cooperativa y como tal maneja 3 has. de terreno, 2 has. de potrero en la parte baja de la hacienda y 1 ha. en la parte superior, en donde tiene 1/2 ha. de potreros, de acuerdo a la superficie de potreros y su crecimiento se puede estimar un mantenimiento de 4 cabezas en forma permanente, pero como tiene una cabeza de ganado se puede otorgar un préstamo para la compra de 3 cabezas de ganado a 5.000 sucres cada una con un valor total de 15.000 sucres. Activo de trabajo: 8.000 sucres en herramientas de trabajo, ganado por 12.000. Activo fijo: 160.000 sucres en inmuebles rurales".

3.740	1977	2 fam.	Cultivos anuales: 1 Pastos naturales: 4 Total: 5	100.000	Compra en el B.N.F. de una fumigadora
-------	------	--------	--	---------	---------------------------------------

Comentario del inspector (1977): "El peticionario es una persona dedicada a la explotación agrícola quien es socio de la Cooperativa, dispone por tanto de terrenos, en los que cultiva en diferentes épocas del año las papas, para lo cual es indispensable la bomba de fumigación para el control fitosanitario".

Caso Nº 5

Monto del crédito	Año	Plano de obra	Uso actual de la tierra	Activo	Objeto del crédito
25.000	1975	4 fam. 5 oca.	Cultivos anuales: 2 Potrero: 4 Total: 6	82.000	Compra de ganado de descollo

Comentario (1975): "El peticionario dispone de un terreno en la zona de donde se dedica tanto a agricultura como a ganadería. De las posibilidades de mantenimiento de ganado se desprende que solamente puede mantener 3 cabezas de ganado".

5.600	1972	-----	2 hectáreas	10.000	compra ganado
-------	------	-------	-------------	--------	---------------

Comentario (1972): "La firma solicitante ha operado en esta sucursal desde 1964 y sus compromisos los ha cancelado con anticipación en unas ocasiones y con vencimiento en otras. El plan de pagos propuesto es como sigue: 1.866 sucres a febrero de 1973, 1.866 sucres a febrero de 1974, y los últimos 1.866 sucres en febrero de 1975. Las herramientas de trabajo que posee tienen un valor de 600 sucres y su inmueble rural 10.000 sucres. Los cultivos son pequeños para el mantenimiento de la familia. No tiene ganado. Tiene una casa cubierta de paja. Agua únicamente para abrevaderos".

Las operaciones de crédito, de las que los cinco casos anotados son una muestra, han contribuido a incentivar ciertas líneas de productos. (Este flujo de recursos, de distribución desigual entre los distintos grupos de productores, ha dispuesto en alguna medida la atención de los pequeños productores mediante créditos de capacitación de monto reducido y bajo interés.) En todo caso, las tasas de interés aplicadas por el Banco de Fomento han oscilado, en los últimos cinco años, entre el 8 y el 12%, y han sido tasas reales negativas por efecto del proceso inflacionario. Es importante retener este dato ya que ha jugado, conjuntamente con la variable política crediticia de las instituciones financieras priva-

das (v.g. los últimos meses de 1979 y los primeros de 1980 estuvieron suspendidas las operaciones de crédito en los bancos privados), un papel importante en la centralización de un porcentaje decisivo del crédito agropecuario en manos del Banco de Fomento y en el establecimiento de un mecanismo de transferencia de capital hacia el sector rural. Este último punto puede ser especialmente importante para las explotaciones de menor dimensión económica ya que las provee de medios de pago cuyo tiempo de devolución supera con amplitud el tiempo de rotación media del capital aplicado a la producción agrícola (v.g. créditos de 10 meses para una producción de papas de 6 meses).

IV.4 El funcionamiento del sistema institucional

Para tener una visión más amplia del funcionamiento de las instituciones que conforman el sistema de generación y transferencia de tecnología agropecuaria y de su funcionamiento es necesario apelar a dimensiones explicativas menos concretas que las que hemos mencionado hasta el momento. Al pasar aludimos a algunas de ellas, intentaremos ahora identificarlas en forma explícita.

- a) Señalaremos, en primer lugar, que en toda sociedad el Estado atraviesa distintas fases que van desde una presencia embrionaria hasta una existencia plena. La evolución del Estado (su proceso genético, podría decirse) implica una permanente redefinición de sus componentes, un cambio en la morfología institucional. Pero esta aproximación puede resultar extremadamente empírica; conceptualmente podemos decir que el Estado es el elemento específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada (57). Lo que se deriva inmediatamente de esta definición es que si bien las relaciones sociales de producción le imponen al Estado la modalidad de vinculación a la sociedad civil (v.g. estamental o igualitaria) las relaciones sociales políticas tendrían un ámbito propio de eficacia en la definición de los procesos estatales y reactuante, a su vez, sobre el cuerpo social.

Si procedemos a enmarcar históricamente y a desagregar las afirmaciones anteriores, encontramos que las relaciones de producción en el capitalismo exigen un tipo de Estado que se erija en depositario del interés general, consagrado en un sistema de representación que corporice la voluntad de los ciudadanos, libres e iguales, y el ejercicio de ese interés general en toda la extensión física de un país en privilegio exclusivo del Estado Nacional.

El desarrollo de las actividades económicas, el progreso de la división del trabajo crean nuevas y mayores tareas para el cuerpo estatal. Ello se traduce en una expansión y especialización de las funciones del Estado en particular el surgimiento y/o diversificación de una estructura productiva, financiera y científica-tecnológica en manos de las instituciones públicas.

Por último el proceso específicamente político de las clases dominantes que pugnan por la constitución de un sistema hegemónico y que sobredetermina la forma en que se expresará el interés general y nacional en el Estado, así como el desarrollo de la especialización de las instituciones públicas y de la relación que guarden entre sí.

El Estado ecuatoriano está en un proceso de constitución. En concordancia con el planteo de Gustavo Cosse (58), suponemos que la clave de su desenvolvimiento y de sus contradicciones se encuentra en la incapacidad, hasta el presente, de los distintos sectores sociales dominantes de imponer una voluntad hegemónica. La traducción de esa incapacidad en el terreno de la representación política de las clases sociales es la inexistencia de un sistema estable de representatividad que brinde legitimidad y proporcione contenido y dirección a las políticas estatales.

La coincidencia en el tiempo de la modernización, consolidación y especialización del Estado con la ausencia de un sistema político abre las puertas a un proceso central con dos variantes. Todas las ramas del Estado (Ministerios y entidades dependientes) se con-

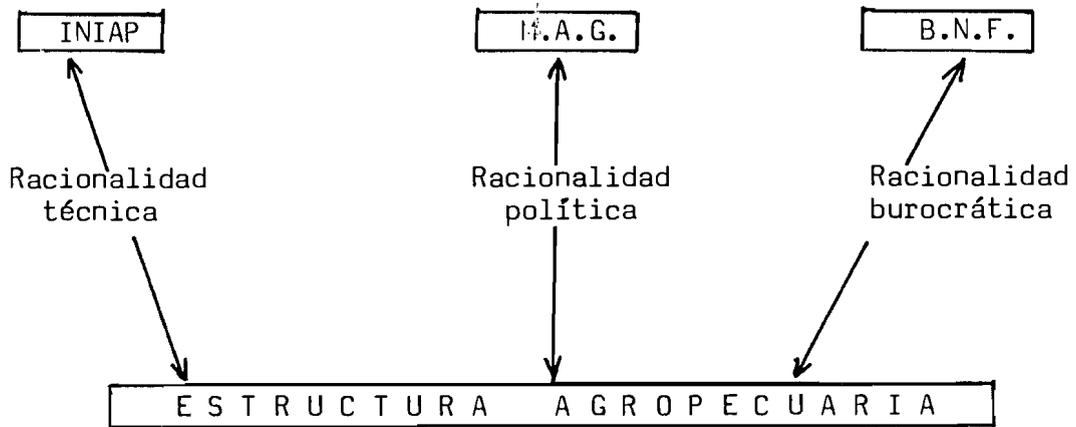
vierten en el campo obligado de encuentro y confrontación de las clases sociales al modo de una penetración subrepticia que intenta mistificar la ejecución de un interés particular. La segunda variante es que, por un motivo u otro, el interés particular de las clases o fracciones sea incapaz de acceder a la/s instituciones públicas quedando éstas a resguardo de los efectos inmediatos del conflicto social. Las dos variantes tienen en común que las instituciones públicas son instrumentos decisivos para la realización de objetivos puramente sectoriales. De ahí que el análisis institucional puede ser particularmente revelador.

b) La temática institucional involucra varios niveles: i) el de las relaciones de cada institución (en este caso del sector agropecuario) tomada individualmente con su área específica; ii) el resultado o producto que se espera de la actividad de cada una de ellas, el tipo de dirección que poseen; y, iii) la circulación de los productos institucionales en el encadenamiento interinstitucional que supone el sistema.

i) En el análisis de este aspecto tiene extrema importancia la consideración de las dinámicas intrainstitucionales, regidas en gran medida por distinto tipo de racionalidad (59). Mirado desde una cierta perspectiva tendríamos que estas instituciones poseen una capacidad receptiva diferenciada de los estímulos provenientes del sector agropecuario. Un sector agropecuario que no es homogéneo sino que por el contrario está sometido a clivajes profundos, de naturaleza social, regional y étnica. La percepción que cada organismo tiene de dicha heterogeneidad está asociada íntimamente a la forma en que se procesan las prácticas específicas en el seno de cada institución y al producto que de ellas se obtiene. Este segundo factor será abordado más abajo; pero respecto del primero cabe decir, si se procede con arreglo a la clasificación propuesta por Cosee, que la racionalidad técnica del INIAP, la racionalidad política del M.A.G. y la racionalidad burocrática del Banco Nacional de Fomento crean una diversidad de imágenes alternas sobre el vínculo institución-sector agrario, imposible de superponer o de

engarzar entre sí. En el gráfico 4 se ilustra esta situación de percepciones fragmentadas.

Gráfico 4



Cuáles son los efectos de estas racionalidades alternas en la acción de estas instituciones sobre el sector agrario? En el caso INIAP, es el que han prevalecido los criterios técnicos, la institución en términos del proceso político ha "girado en el vacío", pero funcionalmente ha obtenido resultados que si bien pueden ser exhibidos como logros de la investigación han derivado en sesgos regionales y sociales no premeditados o buscados (v.g. las variedades producidas). Recién en los dos últimos años se produce un viraje en esta práctica institucional con el intento de incorporar, de hecho, otros temas y otros condicionamientos en la generación de las innovaciones tecnológicas, como lo ejemplifica la metodología de investigación en producción, puesta en marcha desde 1978.

En el caso del M.A.G. la racionalidad política imperante ha hecho eclosión en dos sentidos: uno la brusquedad de los cambios en la orientación del Ministerio en lo que hace a la extensión y otro la verticalidad con que se imponen los nuevos criterios. La velocidad y la falta de consenso al interior de la institución han

traído aparejada una desestructuración de las funciones originales y una escasamente eficaz sustitución por otras nuevas (v.g. eliminación del Programa de Tubérculos y Raíces, en 1977, y su reemplazo por enfoques de Desarrollo Agrícola por multiproductos).

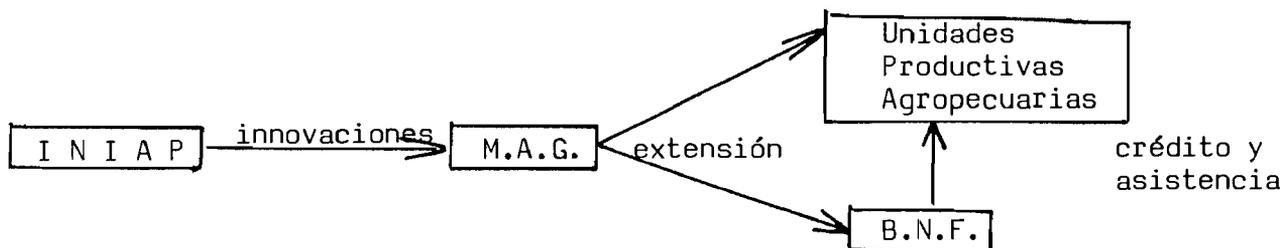
El Banco Nacional de Fomento, sometido a una racionalidad burocrática, simplemente no considera la falta de uniformidad en el sector y opera sobre la base de instrucciones emitidas desde sus niveles más elevados de decisión y/o de los centros de planificación nacional, hasta cubrir los volúmenes de crédito acordados por producto que pueden o no estar explicitados.

ii y iii) Respecto de producto de la actividad institucional y su circulación en el encadenamiento interinstitucional se puede efectuar un tratamiento conjunto ya que su relación es muy estrecha. Los productos de estas instituciones son: innovaciones tecnológicas, extensión agrícola y crédito. La evaluación que es posible realizar es, en lo fundamental, de tipo cuantitativa: se han producido variedades mejoradas de papa, los extensionistas salieron al campo a asesorar a los agricultores para la producción del tubérculo y se ha concedido dinero, incluso en forma sostenidamente creciente. Sin embargo, si hacemos a un lado los criterios cuantitativos encontramos que la difusión de las variedades mejoradas es, a la fecha, notoriamente insuficiente (en el caso de la Santa Catalina, luego de 12 años de su lanzamiento), que la extensión ha carecido de recursos humanos y financieros y que el crédito se ha concedido, en lo sustancial, al margen de la asistencia técnica y de consideraciones que contemplaran la totalidad de la evolución del producto.

Las observaciones anotadas hasta el momento permiten visualizar los problemas que individualmente tienen los productos institucionales. Pensar en estos productos (ya sean conocimientos, bienes o actividades) en términos dinámicos significa establecer sus relaciones en el sistema de generación y transferencia de tecnología con parámetros de armonía o conflicto.

Si el sistema de generación-difusión está articulado armoniosamente, entonces el producto de cada institución se convierte en el insumo de la actividad de la siguiente, tal como se ilustra en el gráfico 5, en la forma de un encadenamiento continuo.

Gráfico 5



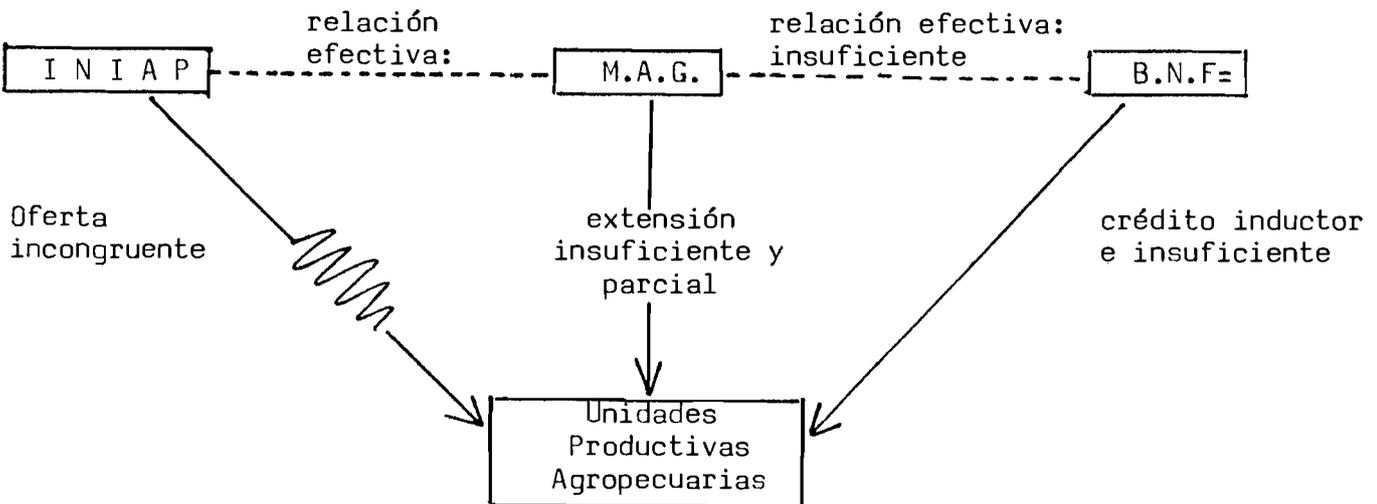
En la situación concreta del sistema puesto en función de un producto como la papa (aunque estas observaciones son válidas para la generalidad del sistema) no se verifica tal flujo armónico de las innovaciones y por el contrario el rasgo característico es el de un sistema quebrado.

El primer quiebre opera en el nivel generador de la innovación. Como ya hemos visto la oferta tecnológica del Programa de Papa no resultó consecuente con la demanda de las unidades productivas paperas del Carchi. A pesar del dinamismo tecnológico de los agricultores de esa provincia las innovaciones ofrecidas por el INIAP no fueron incorporadas por el conjunto de los productores. Este punto de partida coloca en mala situación, de por sí, a todo lo que luego se lleve adelante en extensión.

Durante el período del Programa de Tubérculos y Raíces (M.A.G.) la relación entre la investigación y la difusión fue fluida pero igualmente la naturaleza misma de las innovaciones principales inhibía el éxito de la extensión. En la actualidad el Programa de Papa del INIAP carece de contraparte en el Ministerio y el trabajo de

los ingenieros de las Agencias de Servicios Agropecuarios (ASA) se desenvuelve alrededor de problemas identificados independientemente de las restantes organizaciones públicas del sector. En otras palabras los técnicos de extensión (en Carchi) carecerían de innovaciones para la producción de papa, al menos innovaciones que se ajusten a la demanda real de los agricultores de la zona, y el Programa de Papa (INIAP) carece de "sensores" que guíen su investigación. Este dislocamiento ha llevado a que cada una de estas instituciones despliegue esfuerzos para compensar sus respectivos déficits, en un caso haciendo "micro" investigación y en el otro con una modalidad de investigación que supone una estrecha interacción con el productor. Por otro lado, el Banco Nacional de Fomento, que en una etapa contó con los créditos de capacitación que suponían la participación del M.A.G. en la asistencia técnica a la unidad productiva, en la actualidad trabaja independientemente del Ministerio cumpliendo una función ceñida estrictamente a la concesión de créditos. Este cuadro de relaciones puede ser dibujada como aparece en el gráfico 6 donde el carácter de los flujos institucionales configuran un todo desintegrado.

Gráfico 6



Quizá el factor institucional, en este contexto, más importante para la incorporación de innovaciones tecnológicas haya sido el Banco de Fomento a través de su caudal crediticio. El mecanismo financiero facilitó a numerosos agricultores la adquisición de fumigadoras y de insumos básicos para el incremento de la productividad del tubérculo en la provincia. Pero dentro del proceso global de la incorporación tecnológica el Banco jugó un papel secundario ya que sus recursos sólo alcanzan a una fracción de los productores y, así mismo, en el momento en que el volumen de crédito empieza a ser considerable (mediados del 70), gran número de las fincas poseía niveles tecnológicos aceptables.

En conclusión, el sistema de generación-difusión de innovaciones tecnológicas de la papa se encuentra básicamente incapacitado para desempeñar su función como principal impulsor del progreso técnico en las unidades productivas. La presencia de un sistema con múltiples brechas y del cambio tecnológico en las fincas papicultoras plantea el interrogante de la forma en que se articularon socialmente las demandas de los productores (y no sólo las referidas a la tecnología sino también las económicas en general) y qué relación guardan ellas con el modelo de adopción a nivel de la finca.

CAPITULO V

LA ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES DE PAPA DEL CARCHI

V.1 Introducción

La temática de la organización de los productores agropecuarios en los países latinoamericanos ha merecido la atención de analistas y estudiosos desde distintas vertientes y orientaciones interpretativas. Entre ellas se han destacado las que prestaron mayor atención a los aspectos eminentemente políticos, vinculándolos con temas más amplios de Estado y clases sociales.

Nosotros apuntaremos a la política corporativa y a la organización corporativa aunque quede claro que éstas pueden convertirse, ocasionalmente, en centro de ejercicio de prácticas políticas de implicancias más vastas.

Tradicionalmente, el nucleamiento de los productores rurales estaba destinado a corporizar los intereses comunes de un sector de éstos, definidos por algún parámetro regional o económico (tipo de producto), a fin de asegurar mediante una sólida vinculación con el Estado la consideración de sus puntos de vista. En estos casos se canalizaban las aspiraciones de los productores hacia los centros de la decisión pública a través de las redes formales o informales que permitían su articulación sectorial más o menos firme, constituyendo de tal manera una relación institucional de doble faz: política y corporativa simultáneamente.

Esta situación se ejemplifica rápidamente rememorando el tipo de relación que establecían las sociedades de los grandes propietarios territoriales vinculados a la producción de bienes agrícolas para exportación o para consumo doméstico con los Estados Nacionales, con modalidades comunes en los países andinos, con otras en los países del Cono Sur. Modalidades éstas que se presentaban asociadas al tipo específico de relaciones sociales que imperaban en

las unidades de producción agropecuarias dando lugar a distintos grados de imbricación entre la política y la economía. (*)

Si bien la capacidad de estos sectores de incidir en la acción del Estado no pertenece totalmente al pasado, el panorama hoy día es sensiblemente más complejo. A la pérdida de unanimidad en las filas de los antiguos propietarios territoriales(**) se suma en la actualidad (en realidad en las dos últimas décadas) el surgimiento de un crecido número de organizaciones que agrupan a productores rurales cuya característica común principal es no pertenecer a los tradicionales sectores dominantes en el agro de estos países.

El "florecimiento" organizacional que se presentó, en especial a partir de los 60, estuvo impulsado y estimulado por los procesos y las políticas modernizantes que habían convertido al sector agropecuario en ámbito ideal para todo tipo de experiencias que, suelta o efectivamente, propendían a la eliminación de la pobreza y el atraso como rasgos fundamentales de las áreas rurales. En las concepciones prevalecientes en los enfoques del desarrollo económico de la época, y aún hoy podríamos agregar, la organización de los pequeños productores era el punto clave a resolver ya que, según las corrientes modernizantes, éstas eran por excelencia instru-

(*) En el caso de Ecuador y el Perú la vigencia de relaciones de trabajo no asalariadas en las haciendas, hasta 1964 y 1968 respectivamente, fusionaba lo político y lo económico en la posición de los propietarios territoriales frente al Estado, al menos en lo que hace a la relación de éste con los sectores no propietarios de la población rural. En el caso de países del Cono Sur en especial Argentina y Uruguay, la existencia de relaciones salariales en las estancias permitió una mayor separación entre ambas dimensiones (política y economía) pero el predominio social de estas capas propietarias las capacitaba para provocar una identificación acentuada de la política económica estatal con sus intereses económicos corporativos. Sobre el primer caso véase "La modernización agraria en los países andinos: los casos de Perú y el Ecuador" de I.D. Llovet, Quito, abril de 1979, inédito.

(**) Aunque por cierto se trata de una unanimidad relativa, las divergencias en la actualidad son más pronunciadas que en el pasado. Estas últimas han sido estudiadas por J.M. Alier ("Los huacchileros en las haciendas de la Sierra Central del Perú desde 1930"), J. Balán ("La cuestión regional en la Argentina") y O. Barsky ("La iniciativa terrateniente en la reconstrucción de las relaciones sociales en la Sierra ecuatoriana 1959/64").

mentos inductores del progreso, asumiéndose como consecuencia que los demás factores, el tecnológico por ejemplo, no eran limitantes. Los caminos que se intentaron para crear estas organizaciones fueron diversos así como heterogéneos los sujetos sociales identificados como destinatarios de esas políticas. Los resultados, asimismo, han sido desiguales y por lo general, conflictivos. La tarea de erigir cuerpos representativos de la pequeña producción tuvo, en algunos casos, el obstáculo de las antiguas capas de grandes propietarios rurales, afectados por la privación de una clientela más o menos pasiva para sus instituciones corporativas, por el surgimiento de virtuales competidores en la actividad económica y finalmente por la potencialidad de aquellos de formarse en sujetos de la atención de las políticas estatales.

Al presente está bastante claro que si bien los sectores terratenientes (en especial los modernizados) conservan su centralidad en el cuadro social y económico de las zonas rurales, ello se ha logrado más por la vía de su acceso al Estado y la capacidad de trasladar sus intereses particulares a la política económica que por su control de las organizaciones agropecuarias.

Pero este corte, grandes productores-pequeños productores no es el único ni, quizá, el principal. Las regiones tienen una dimensión propia en el problema, con mayor fuerza aún en países que, como en el Ecuador, a pesar de la veloz transformación de los últimos años, la integración nacional del mercado interno presenta algunas brechas. La comunidad que provoca la región puede derivar en que por ejemplo un agricultor grande y otro pequeño del Carchi tengan más puntos de contacto entre sí que con grandes y pequeños, respectivamente, de la provincia de Pichincha.

La persistencia de condicionamientos estructurales como la dimensión económica de las unidades productivas agropecuarias y el regionalismo sumado a la emergencia de estrategias políticas que intentaron (y ocasionalmente lograron) sustraer a la influencia de los grandes productores a amplios sectores de los agricultores o bien la organi-

zación de sujetos hasta ese momento no encuadrados determinaron que el proceso de constitución de los intereses corporativos de las capas menores de la producción agropecuaria tuviera un curso conflictivo pero también original.

El conflicto se suscita a partir del desmembramiento y/o competencia institucional, esto es el enfrentamiento intrasectorial en la medida en que distintas fracciones de una misma estructura agraria comportan orientaciones corporativas divergentes y también un conflicto extraagrario en tanto las nuevas organizaciones (o las nuevas orientaciones) desplazan o amenazan hacerlo, a la función de sectores sociales urbanos (v.g. comerciantes, prestamistas). Y su originalidad radica en que los patrones de organización que así se configuran no replican los conocidos en los países desarrollados en los que los productores rurales construyen organizaciones "transparentes", es decir en que la estructura y la práctica de las instituciones corporativas coincide con los fines explícitamente enunciadas (v.g. asociación de productores cerealeros de Estados Unidos y Canadá que persiguen una comercialización más favorable de sus productos).

Como veremos más abajo, en el caso de los productores del Carchi no hay esa transparencia sino que por el contrario esos intereses aparecen desplazados hacia instituciones no específicas, debido a que el conflicto social obliga a "encubrir" las demandas corporativas con todas las insuficiencias y parcialidades que el ejercicio de una representación poco nítida supone.

La capacidad de un sector social de exponer sus demandas particulares y de organizarse para ello no es un problema menor. No hacerlo implica que las demandas reales de dicho sector permanezcan en un estado de latencia. Ese es el motivo por el cual interrogarse acerca de los reclamos sectoriales y de la forma institucional concreta en que se vehiculizan (organización por zona geográfica, producto, finalidad específica, etc.) no es trabajo vano sino que permite percibir la existencia, la naturaleza, la consistencia y las derivacio-

nes de reivindicaciones particulares, en este caso las de los productores de papa de la provincia del Carchi.

V.2 Las Cooperativas Agropecuarias en la Provincia

El Carchi tiene una profusa tradición en materia de cooperativismo agropecuario; sus primeros antecedentes se remontan la colonización Montúfar en las estribaciones orientales de San Gabriel (1937), la expropiación de San Nicolás de Mira (1952) y la compra de la hacienda Puchues por la cooperativa San Isidro (1953). Pero es a partir de 1962 en que se crean la mayoría de ellas; entre esa fecha y 1966 surgieron 15, entre 1967 y 1971 otras 36. Todas éstas son organizaciones de primer grado cuya finalidad es la de obtener tierra recurriendo a distintas vías de acceso, pero la que más se ha generalizado es la compra directa de la propiedad de alguna hacienda.

Si bien en numerosos casos la iniciativa de la creación de estas organizaciones estuvo en manos de personajes no campesinos (curas párrocos, profesores, cooperativista extranjero, sindicalista, dueño de una hacienda), en otros muchos contó la voluntad de los agricultores de agruparse, sobre la base de algunos precedentes conocidos, y pugnar así por la posesión y/o la propiedad de la tierra.

Fundamentalmente hay dos modalidades de acceso a la tierra, una la expropiación-reversión, otra la operación de compra-venta. La primera puede ser iniciada por el Estado o por los campesinos sobre la base de alguna causal contemplada por la legislación de la Reforma Agraria; presión demográfica, terrenos insuficientemente explotados, tierras de instituciones públicas o de congregaciones religiosas, etc. Si la acción es comenzada por los campesinos, se produce la ocupación de la hacienda con anterioridad o simultáneamente con las acciones legales, a fin de establecer una situación de hecho que presione las decisiones de los funcionarios.

Pero es la forma de compra-venta la que tuvo en la provincia mayor difusión. Se fundaba en la coincidencia del propietario de la ha-

cienda de desprenderse de sus tierras con los campesinos de adquirirlas, y en esas tratativas difícilmente se apelaba a medidas de coerción para modificar la posición del propietario sobre el precio de venta. La existencia de un mercado de tierras permitía determinar el precio de la tierra que se negociaba, o sea que los mecanismos económicos de la oferta y la demanda jugaban un papel central en el proceso de transferencia del recurso entre distintos sectores sociales del agro de la provincia. Que el cambio en el control de la tierra haya avanzado ajustándose a reglas mercantiles es un hecho ya destacado en el Capítulo I, pero queda pendiente la cuestión de la viabilidad de estos mecanismos que llevó prácticamente a la liquidación de la propiedad latifundista.

En otras provincias de la Sierra, de acuerdo a la correlación de fuerzas que se establecía entre hacendados y campesinos la disputa se podía resolver de varias maneras, alternativamente: los propietarios se desprendían de una fracción de la hacienda, que seleccionaban previamente, e imponían un precio en forma relativamente unilateral lo que se explica ya que por lo general eran deudores de los trabajadores de la explotación por salarios impagos; la disolución de la hacienda, o sea el abandono de los propietarios y su ocupación por los campesinos; acciones directas de los campesinos, pertenecientes o no a la hacienda, sobre las explotaciones que no se disolvían ni se mostraban muy proclives a entregar las tierras.

En Carchi el proceso tuvo algunos rasgos que lo diferencian del vivido en las restantes provincias. Antes de 1964 (año de promulgación de la primera ley de Reforma Agraria) ya se habían formado ocho cooperativas con unas 4.200 hectáreas de tierra adquiridas a las ex-haciendas. (La anticipación en la entrega de las tierras también tuvo relevancia en otras provincias (Pichincha, v.g.) pero en Carchi éstas fueron las de mayor importancia relativa a más que los adquirentes no era, por lo general, trabajadores de la hacienda (huasipungueros) sino campesinos con poca o ninguna tierra y en algunos casos ni siquiera agricultores.) Asimismo luego de las compras iniciales que justificaban la creación de las cooperativas, seguían efectuando compras de tierras adicionales, procedimiento que permi-

tía que una cooperativa se hiciera de varias propiedades al cabo de un tiempo (es conocido el caso de una con bastante antigüedad que compró cinco propiedades). Finalmente estas operaciones no afectaban solamente una porción de las haciendas sino su totalidad por venta progresiva o en "paquete".

Se ha recurrido a varios factores para explicar esta liquidación de la gran propiedad en la provincia como por ejemplo: el miedo a la expropiación, residencia lejana, un elevado costo de oportunidad en la tenencia de esas tierras frente al atractivo de los negocios inmobiliarios urbanos, las operaciones bancarias, etc., pero si todos los grandes propietarios hubieran tenido en cuenta similares argumentos el paisaje social de la Sierra hubiera sufrido alteraciones aún más profundas. Por cierto, no ha sucedido de tal manera por lo que cabe suponerse la existencia de factores locales que impedían que las haciendas siguieran desenvolviéndose con el esquema tradicional (frente a los cambios en la economía nacional) y que sus respuestas estuvieran condicionadas por un tipo de productor directo (ya sea el productor parcelario externo a la hacienda o el trabajador de la misma) que se organizaba, que se agrupaba a fin de obtener una porción de tierra y que, por último, estaba en condiciones de recurrir al dinero como principal instrumento de persuasión bien porque poseía recursos con anterioridad bien porque los obtenía con la producción agropecuaria que se iniciaba en el fundo adquirido.

El acceso a la tierra podía ser de una sola vez o por etapas. En el primer caso, por ejemplo, los trabajadores de una hacienda adquirirían toda la propiedad en un solo acto; en el segundo, más típico de los pequeños agricultores, la cooperativa trabajaba el primer lote y con sus excedentes, totalmente reinvertidos, se compraba un segundo. En los grupos cooperativos de menores recursos se empezaba con tierras arrendadas. Esta euforia adquisitiva era tal que incluso, en algunas localidades, se conformaban pequeños grupos de agricultores cuyo único fin era el de comprar tierras, luego de lo cual se disolvían.

Las operaciones comerciales de las cooperativas eran apoyadas a menudo por funcionarios de entidades privadas que intervenían en las

negociaciones en que se fijaban los precios. Estos fluctuaban (a fines del 60) entre 3.000 y 8.000 sucres por hectárea cultivable pero en 1972 registraban aumentos y oscilaban entre los 10.000 y los 12.000 sucres. Obviamente el precio variaba según la ubicación y calidad de los suelos pero la fuerte demanda permanente los empujaba hacia arriba. Los terrenos entregados por el IERAC eran aquí una excepción y los precios pagados eran frecuentes entre los 2.000 y los 4.800 sucres por hectárea. A pesar de esta desigualdad marcada y de la intensa puja que se establecía en torno de cada operación de compra-venta, el beneficio para las cooperativas fue notable pues las tierras sufrían un agudo proceso de valorización. En el caso de las tierras entregadas por el IERAC a una cooperativa se estimaba que su valor venal era aproximadamente quince veces el efectivamente pagado y no se trataba de la fijación de "precios políticos" del suelo por aquella institución del Estado (aunque sí haya tenido incidencia en la magnitud de la diferencia entre ambos valores) ya que similar situación se repetía en las transacciones más libres luego de las cuales las cooperativas cotizaban las tierras a un valor superior al de su compra.

Los plazos de pago de las haciendas compradas han sido igualmente beneficiosos pero en especial para las operaciones en que interviene el IERAC. En las operaciones netamente comerciales los plazos podían ser de 3 o 4 años con un pago al contado del orden del 15 al 50% del total y un interés del 5% sobre el monto adeudado. El IERAC ofrecía plazos mayores, de 5 a 15 años por lo que tanto la depreciación de la moneda como la valorización de la tierra jugaron a favor de los agricultores.

Para ambos tipos de compradores el pago de estas deudas, durante la primera época de las adquisiciones (primeros años de la década del 70), fue facilitado por una baja relación del precio de la papa con el precio de la tierra (Cuadro 60). Con los años esta relación se ha modificado por acción de un veloz crecimiento del valor de la unidad de superficie del suelo y una relativa estabilidad de los precios del tubérculo (en precios constantes) lo que ha desembocado en una restricción de la dimensión y la dinámica del mercado de tierras local.

Cuadro 60Relación precio de la tierra/precio de la papa

	1967	A Ñ O S 1972	1978
Valor de la tierra (S/. por ha.)	6.000	12.000	80.000
Precio Tm. de la papa (Valores corrientes)	1.401,4	1.929,3	6.091,2
Precio de la ha./precio papa	4,28	6,21	13,13

Fuente: Informe de A. Dubly (CESA) y Departamento de Comercialización del M.A.G. elaboración propia.

Sobre un total de 58 cooperativas, en el informe de A. Dubly se citan los datos de las superficies en propiedad en manos de una treintena de ellas, las que totalizan 9.570 hectáreas. El método de compra colectiva dio lugar a una distribución bastante igualitaria de la tierra y en especial a un fortalecimiento de una capa de productores con fincas con extensiones variables entre las 5 y las 20 hectáreas. El promedio por cooperativa es de 330 hectáreas y el de cada socio de 10 hectáreas (Cuadros 61 y 62).

Cuadro 61Cooperativas según superficie de tierra en propiedad (1972)

<u>Superficie en propiedad</u>	<u>Número de cooperativas</u>
Menos de 50 hectáreas	1
De 50 a 149 hectáreas	9
De 150 a 349 hectáreas	10
De 350 a 749 hectáreas	6
Más de 750 hectáreas	3
Total	<u>29</u>

Fuente: A. Dubly, ob. cit. pág. 9.

Cuadro 62Productores socios de las cooperativas, según superficie de tierra en propiedad

<u>Extensión de tierra por socio</u> (en promedio)	<u>Número de cooperativas</u>
Menos de 2 hectáreas	4
2 a 4,9 hectáreas	1
5 a 9,9 hectáreas	9
10 a 19,9 hectáreas	10
Más de 20 hectáreas	1
Total	<u>25</u>

Fuente: A. Dubly, ob. cit. pág. 9

En los años más recientes este proceso de compra de tierras por los pequeños agricultores se ha detenido por el encarecimiento de las tierras pero básicamente por una drástica reducción de la oferta. La ausencia de lo que fue el motor de estas organizaciones cooperativas ha generado una pérdida de vitalidad y desarticulación institucional. El occidente de la provincia es todavía una región vacía posible de ser ocupada mediante colonización con las limitantes de escasez de vías de comunidación (la ruta al occidente sólo llega hasta la localidad de Maldonado) y una ecología disímil a la del callejón interandino. La existencia de posibilidades físicas para la ampliación de la frontera agropecuaria de la provincia es un dato para un balance de los recursos naturales pero no para incorporarla, por la variabilidad ambiental y la resistencia de los productores a tomarla en cuenta, al conjunto de los factores que pesan en las decisiones de los agricultores. En síntesis en la actualidad en la provincia del Carchi la tierra es un recurso de oferta bastante inelástica.

Hasta aquí la descripción de las cooperativas agropecuarias ha apuntado a entenderlas como organizaciones que cobijan el anhelo de los pequeños agricultores o de los sin tierra por la propiedad de una parcela. En otros países las experiencias de transformación de las áreas rurales han consagrado otras formas organizativas tales como las ligas campesinas o los sindicatos de trabajadores agrícolas los que atravesaron etapas de auge y de declinación de acuerdo con las condi-

ciones que le impuso el proceso social y el grado de satisfacción de sus objetivos. En Carchi la forma concreta que se dieron los productores agropecuarios para reclamar tierra fue la cooperativa; por ello es necesario observar qué sucede una vez cubierta la reivindicación original y cuál es la capacidad de estas organizaciones de seguir canalizando y orientando las demandas de los agricultores.

Luego de la expropiación o compra de la tierra, las cooperativas han tenido distintas actitudes frente al camino a seguir. Hay toda una gradación en la pérdida de la unidad cooperativa; se inicia generalmente con el examen de la eventualidad de un parcelamiento y se concluye con división de la totalidad de las tierras comunes. Este ciclo se puede cumplir bajo diversas modalidades: la tierra se entrega antes del pago desde el principio o después de una par de años de trabajo en común, la entrega se concreta luego del pago o bien finalmente el parcelamiento se lleva a cabo en fases sucesivas. Formas marginales en el manejo de las tierras son la conservación de áreas comunes para pastoreo y la cesión temporaria, en arriendo, de pequeños terrenos a los socios sin tierra.

Las cooperativas nacen en un momento en que la competencia por un recurso escaso como es la tierra se hace particularmente aguda y que involucra no solamente a haciendas vs. campesinos sino también a campesinos vs. campesinos. Esa competencia introduce cortes en la estructura social agraria de la provincia para conservar únicamente relaciones de colaboración y asistencia mutua que no sobrepasan el marco de una localidad o de una explotación hacendaria. En muchos casos la constitución de organizaciones asentadas en una comunidad de tipo geográfica tenía la virtud de reproducir en su seno una buena fracción de la sociedad rural global, con toda una diversidad de sujetos sociales que podían o no tener en la cooperativa el centro de su actividad económica. Esta sería una de las razones profundas que, en apariencia, habría incidido en que se extendieran las parcelaciones. La heterogeneidad social de los componentes creaba fricciones en la realización de las tareas colectivas pues la respuesta de los asociados difícilmente era uniforme. Las aportaciones en trabajo de los asociados permitía la expresión de estos elementos contradictorios. Se com-

binan aquellos que lo hacían personalmente con los que enviaban peones asalariados a sustituirlos y con aquellos que, por supuesto, ni concurrían ni enviaban sustitutos. En alguna cooperativa, ejemplo de una situación extrema, la totalidad de los trabajadores eran asalariados de los socios (40 a 70 jornaleros en los momentos de mayor actividad agrícola) lo que reviste importancia pues los excedentes de las cooperativas se distribuían de acuerdo al trabajo aportado (del socio y de sus jornaleros).

Luego del parcelamiento de las tierras comunes, la cooperativa puede seguir realizando algún tipo de actividad complementaria que mantiene la vinculación entre los agricultores como por ejemplo: la planificación de los cultivos, la venta en común de la producción individual, la utilización del tractor, el pastoreo en las tierras comunes, el mantenimiento de los caminos linderos, acequias, gestiones para conseguir préstamos y ayudas, etc. pero ahora es la explotación individual la que adquiere la primacía para cada productor y los propósitos colectivos se dejan diluir y pasan a ocupar una posición subsidiaria. Vinculado a los efectos de las cooperativas, no siempre tangibles y cuantificables, están los cambios y los programas técnicos que los productores derivan de la experiencia obtenida en la explotación de las tierras cooperadas. Las organizaciones ocuparon durante todo un período un puesto de avanzada en la utilización de ciertos insumos (abonos, semillas mejoradas) y en el cambio de las técnicas de cultivo. En ese sentido las cooperativas permitieron una externalización de las innovaciones que fueron luego incorporadas en los predios particulares. Sin embargo, si bien es necesario no perder de vista éste y otros muchos canales de transmisión de efectos colaterales, fundamentalmente el progreso técnico, es conveniente subrayar que el rol definitorio en la existencia de las cooperativas agropecuarias de la provincia fue el de hacer factible el acceso a la tierra de un elevado número de agricultores, y muy eficiente por lo que muestran las cifras, y el de haber sentado las bases originales para la concreción de un modelo de acumulación de capital con centro en la propiedad parcelaria.

Aproximadamente, la cuarta parte de las cooperativas actuantes en la

provincia concurrían a la formación de una organización de segundo grado, la Unión de Cooperativas Agropecuarias del Carchi (UCAC). La UCAC centralizaba las relaciones con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras de las que obtenía préstamos que eran utilizados por las cooperativas de primer grado. Las entidades públicas eran el Banco de Fomento, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Agricultura y Ganadería; las privadas el Banco de Cooperativas, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, la Fundación Brethren y la A.I.D. (Agencia para el Desarrollo, dependiente del gobierno de los Estados Unidos) a través de otras muchas de distinto tipo y carácter (F.A.O, Agrupación de Fomento Agrícola, etc.) que de manera esporádica o permanente han prestado asistencia técnica y/o financiera canalizada a través de la UCAC o directamente a las cooperativas. Las limitaciones de la asistencia de estas entidades son obvias pero es interesante observar la presencia de esta "trama" institucional que jugó en el sentido de apoyar a las organizaciones cooperativas inyectándoles recursos ya que su acción aparece en gran medida contrastando con las instituciones estatales, medrando con el vacío dejado por éstas en la atención del sector agropecuario.

Las restricciones del esquema anterior (cooperativas-UCAC-entidades privadas y públicas) eran de dos tipos, en primer lugar la declinación de las cooperativas como formas asociativas eficaces luego de la obtención de la tierra y en segundo lugar el número y la pertenencia institucional de los agricultores acotaba los beneficios de la asistencia a una franja muy precisa de la población rural. Organizaciones de otra finalidad pasaron a cubrir ese déficit afrontando incluso una metamorfosis en sus funciones pues lo que en un principio era una fuente emisora de asistencia, financiera en especial, se transformó posteriormente en una recepción de las demandas corporativas de los productores agropecuarios. Ese es el caso de la Cooperativa Carchi de Ahorro y Crédito, con sede en la ciudad de Tulcán, que ha desempeñado en los últimos años un papel promotor de reivindicaciones agrarias.

La Cooperativa fue creada en 1964 a instancias de elementos de la Curia local y con la asistencia de la Federación de Cooperativas de Cré-

dito (FECOAC). En 1965 la Cooperativa participa como socia-fundadora del Banco de Cooperativas del Ecuador, institución de crédito que gozaba de un fuerte respaldo financiero internacional en el marco de las políticas impulsadas desde la Alianza para el Progreso. A fines del 60 establece un almacén de insumos agropecuarios para luego, en 1971, independizarse y pasar a constituir la Central Cooperativa de Servicios del Carchi, entidad de segundo grado a la que adhieren las cooperativas agropecuarias de la provincia. En 1972 la Cooperativa adquirió una propiedad agrícola de 35 hectáreas con el objeto de establecer una explotación agropecuaria modelo que sirviera de centro de aprendizaje para los productores la que posteriormente fue entregada en préstamo al Ministerio de Agricultura para que realizara experiencias (61).

Los objetivos enunciados por la Cooperativa eran los de promover la cooperación económica y social entre los asociados y otorgar créditos orientados al desarrollo agropecuario, industrial y el beneficio social de sus adherentes pero progresivamente fue asumiendo un sesgo definitivamente agropecuario como lo demuestra el volumen de crédito con esa orientación (un 80% aproximadamente) concedido por la institución. Las tasas de créditos de la cooperativa han sido por lo general inferiores a las vigentes en los bancos comerciales pero superiores a las del Banco de Fomento. Esto ha variado de acuerdo con el tipo de política crediticia imperante pero la actitud de los productores es poco sensible a las variaciones en las tasas de interés y presta más atención a los procedimientos que acompañan la concesión de un crédito (v.g. la declaración de bienes, riesgos, tiempo etc.) y que forman parte del costo del capital.

La evolución de la organización tanto societaria como financieramente ha tenido un signo progresivo: en 1964 se iniciaron las actividades con 126 asociados y créditos por un total de 45.000 sucres; en 1979 el número de socios era cercano a los 3.000 y el monto de créditos otorgados ascendía a unos 12.000.000 de sucres. La Cooperativa, pese a su finalidad genérica, tiene numerosos y estrechos vínculos con el campo (un 80% de sus socios son agricultores) por lo cual en ciertas ocasiones se ha colocado en posición de vocera de reclama-

ciones puntuales de los productores (v.g. precios de insumos y de productos agrícolas). Ha dispuesto asimismo de políticas más globales para el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los agricultores mediante la constitución de "brazos" organizativos especializados, como ya veremos más abajo cuando tratemos el proceso de la Asociación de Papicultores de Tulcán.

Creación de la Cooperativa Carchi pero con una actuación independiente de ella, la Central Cooperativa de Servicios del Carchi, destinada a la venta de insumos agropecuarios, ha protagonizado un crecimiento vertiginoso en su escala de trabajo (Cuadro 63). Dado que no persigue fines de lucro puede vender sus productos a un precio ligeramente inferior al de las casas comerciales, aunque las compras deben ser abonadas al contado en tanto las casas comerciales permiten, circunstancialmente, diferir el pago.

Cuadro 63

Monto de las ventas anuales de los almacenes de insumos de la CCSC

<u>Año</u>	<u>Monto</u>	<u>Año</u>	<u>Monto</u>
1972	2.350.000	1976	8.500.000
1973	3.800.000	1977	11.000.000
1974	5.500.000	1978	15.500.000
1975	7.000.000	1979	26.500.000

Fuente: Sr. Remigio Cano, gerente CCSC

La presencia de la Central en el ámbito provincial es de mucha significación, del total de 28 almacenes de venta de insumos agropecuarios, 10 pertenecen a la CCSC las que comercializan un 30% del fertilizante vendido anualmente en el Carchi (50.000/60.000 sobre 160.000/180.000 sacos en el año 1979).

V.3 La Asociación de Papicultores

En años recientes ha habido varios intentos por organizar a los productores de papa en distintos puntos del país, pero solamente en la provincia del Carchi y en especial en el Cantón Tulcán se pudo con-

cretar un embrión de organización que por cierto tuvo una vida fugaz. Conviene pues retroceder en el tiempo y reconstruir su breve existencia como ilustración de la orientación corporativa concreta asumida por un sector de los productores agrícolas.

En junio de 1978, mes de alta producción en la provincia, el precio de la papa atraviesa un momento crítico por la conjugación de situaciones de sobreproducción del tubérculo en Ecuador y en Colombia lo que impulsa a los agricultores, a partir de una reunión realizada en la localidad del Carrizal, proponerse la tarea de conformar un centro para la defensa del producto. Desde un primer momento se identificó como problema principal el del ingreso ilegal de papa desde Colombia y se propuso como medida de resguardo que la concesión de guías de tránsito para el tubérculo estuviera bajo control de lo que se denominó el Comité Pro-defensa de los Papicultores. Estas guías eran entregadas hasta ese momento, por la Dirección Zonal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Tulcán) de cuyas oficinas concurren delegados al acto formal de constitución del Comité, efectuado en las oficinas de la Cooperativa Carchi, inspiradora directa de la naciente organización. La solicitud respecto de las guías se hizo en los siguientes términos:

"Para su conocimiento el Comité organizador constituido desde hoy en Asamblea General como Pre-asociación de agricultores del Cantón Tulcán tiene a bien comunicar a usted las resoluciones siguientes:

1. Se resolvió la constitución de la Asociación de Agricultores del Cantón Tulcán con el objeto de llevar adelante la defensa de la producción agropecuaria de la zona, especialmente de la papa.
2. Para llevar adelante el cumplimiento de este cometido se resolvió organizar a la masa campesina mediante sus comités sectoriales respectivos integrado por 3 a 5 miembros, productores de cada sector que tendrán la facultad de realizar inspecciones a pie de cosecha y elaborar el informe respectivo de la producción aproximada cuyo certificado los agricultores interesados podrán obtener en la sede de la Asociación para la movilización del producto hacia el interior del país.
3. La Asamblea luego de un breve diálogo sobre el financiamiento de la Asociación resolvió por unanimidad aportar la cantidad de un sucre por cada quintal de papa que sea destinado a los mercados del interior cuyo ingreso servirá como fondo común de la nueva organización.
4. Asimismo se acordó que el Director de la Asociación promueva una reunión con las autoridades del Cantón que tengan relaciones con los intereses de los agricultores de la zona.
5. Reconocer al Ministerio de Agricultura y Ganadería la acertada decisión de entregar la tramitación de guías para la movilización de las papas a los productores del Cantón Tulcán.

Resoluciones que hacemos conocer a usted para que por su digno intermedio el Ministerio de Agricultura y Ganadería respalde incondicionalmente nuestra acción que va en beneficio de nuestros propios intereses económicos y del país". (Comunicación dirigida al Jefe de la Dirección del M.A.G. en Tulcán a fines de junio de 1978, información proporcionada por el Sr. M. M. Ayala).

Previamente a esta comunicación, entrativas entre el M.A.G. y la Asociación se había concluido que las guías (62) firmadas y selladas por un funcionario del Ministerio serían entregadas por la entidad gremial. En una primera etapa estos certificados eran entregados por empleados de la Asociación en dependencias del Ministerio. Posteriormente para disponer de un mayor control de las otorgaciones se empezó a efectuar ese trabajo en las oficinas de la Asociación (que eran, asimismo, las de la Cooperativa Carchi). Este sistema funcionó durante unos tres meses lo que implicó una sensible reducción en el ingreso del producto del vecino país. Complementariamente al otorgamiento de las guías se efectuaban recorridos por los caminos principales y secundarios, con especial atención a los puntos fronterizos, logrando interferir en ocasiones el tránsito de papa colombiana.

Las diferencias de precios del producto en los dos mercados (fenómeno agudizado por las continuas fluctuaciones en Colombia) intensificaba la actividad de comerciantes estimulados por la posibilidad de comprar a bajos precios y vender a precios mayores en las plazas ecuatorianas. Dado que un control aduanero estricto era imprescindible para completar el cierre de todas las vías posibles de introducción, la Asociación reclamó de los Destacamentos de Aduana su colaboración en esta tarea. La que sigue es una comunicación a un Jefe de Destacamento que ilustra el tono de la demanda.

"La Cooperativa de Ahorro y Crédito Carchi Ltda. y la APREA, Asociación de Papicultores del Cantón Tulcán por nuestro intermedio se permiten comunicar a usted la última resolución tomada en Asamblea cultivadores de papa de la entidad gremial realizada el 3 de agosto del presente año en la ciudad de Tulcán: Solicitar a la institución de la Aduana Nacional en especial del Jefe del Destacamento su respaldo y protección a los señores inspectores de la Asociación que a partir de la presente fecha harán la revisión de guías de movilización de papa en dicho destacamento toda vez que la introducción ilícita al país de papa colombiana por parte de los comerciantes acaparadores de este negocio ilegal están utilizando un sistema de falsificación y adulteración de guías perjudicando enormemente los intereses económicos de los productores ecuatorianos" (Nota de la Asociación a Jefe de Destacamento de Aduana con fecha 8 de agosto de 1978).

Pero si bien el problema de la papa colombiana fue el punto de partida de la organización de los productores, no se perdían de vista otros factores que se conjugaban para establecer un alto nivel de riesgo en el trabajo con el producto. El punto de vista de los papicultores, del conjunto de elementos que condicionan la estabilidad de sus ingresos se volcó programáticamente en un "proyecto de defensa de la producción" y que dice así:

"Antecedentes: siendo la papa el primer y único producto de importancia para la supervivencia del hombre del campo en el Cantón Tulcán, se ha elaborado un plan de acción en base a los motivos siguientes:

1. Por la imposición de precios en el mercado sin previo análisis del costo de producción y en la situación actual por la que atraviesa el productor de la frontera norte ecuatoriana.
2. El Banco de Fomento y Bancos privados y comerciales y cooperativas en el año de 1976 a pretexto de vender una gran cantidad de fertilizantes que desde 1975 el Banco de Fomento había importado desde el exterior se dirigió la mayor parte del crédito a la producción de papa en todo el país produciéndose una superproducción que de hecho ha ocasionado grandes pérdidas a los agricultores, que obligadamente se vieron abocados por sus compromisos de crédito a vender sus tierras y más bienes de capital y otra gran parte de los productores tuvieron que conseguir prórrogas hasta de cinco años por sus créditos obtenidos. Lógicamente que hasta hoy no los han podido cumplir.
3. El sector agropecuario que, lastimosamente, ha sido el más desorganizado hasta el presente jamás ha hecho llegar su voz de protesta hasta las autoridades, razón por la cual no ha podido conseguir respaldo a sus propios derechos.
4. Los riesgos a que está sometida la producción del tubérculo especialmente los que se derivan de los fenómenos naturales, heladas, granizada, sequía, presencia de plagas y enfermedades son la causa de inseguridad en el sector agrario, razón por la cual los productores preocupados por el futuro de sus familias nos hemos organizado en defensa de nuestros propios intereses.
5. Por la defectuosa política de fomento agropecuario, la comercialización de la papa no ha podido llevarse a cabo, otra razón importante para que el producto no haya tenido estabilidad en sus precios.
6. Vale la pena decir que las autoridades locales poco se han preocupado en la organización de precios en el mercado local como también en el paso de la papa desde el vecino país de Colombia.

Objetivos de la nueva organización:

- Agrupar en la organización a todos los productores de papa del Cantón Tulcán.
- Promover la producción de la papa con mejores sistemas de siembra, cultivo, fertilización, etc.
- Organizar un tipo de comercialización adecuada y legalmente constituida a través de sus mercados locales, nacionales e internacionales.
- Defender el mercado del producto especialmente en momentos de escasez, controlar la introducción ilegal de la papa desde Colombia.
- Conseguir una capitalización propia de los agricultores para llevar a cabo sus propósitos en beneficio de la producción y la comercialización de la papa.
- Conseguir la participación y coordinación de entidades provinciales y nacionales que tienen que ver con la comercialización e industrialización del producto papa.
- La Asociación deberá sugerir mejores condiciones de crédito ante los bancos del Estado que beneficien directamente a la producción y al mercadeo.

- Proporcionar una asistencia técnica práctica y educación dirigida directamente a los productores en beneficio de un mejoramiento social y económico.

Pasos en su organización:

- a. Se han realizado Asambleas Generales de los agricultores y productores de papa de los sectores rurales del Cantón Tulcán, quienes han aceptado la nueva conformación de papicultores.
- b. Se ha dado procedimiento a la formación de comités sectoriales que tienen como objetivos: 1) promover reuniones comunales para dar información sobre el sistema de comercialización y control clandestino del producto papa de Colombia, 2) realizar o mantener un inventario de siembras y producción de la papa en cada comunidad, 3) certificar a pie de cosecha el número de quintales a producirse con el objeto de testificar para el otorgamiento de guías de movilización y comercialización, 4) coordinar y participar con el Comité Central de la Asociación en cuanto a mejores sistemas de producción, mercadeo y asistencia técnica del mismo, canalizar el producto hacia bodegas centrales.
- c. El otorgamiento de guías por parte de la Asociación de Papicultores y Cooperativa Carchi estará supeditada y con órdenes del Jefe de la Jefatura del M.A.G. de Tulcán y a responsabilidad directa de los papicultores del Cantón Tulcán, quienes organizados mantienen sus propias oficinas y empleados para el otorgamiento de guías de movilización. Las guías son gratuitas para el productor (La Asamblea resolvió utilizar un sistema de capitalización de acuerdo al volumen de ventas del producto, es decir, un sucre por quintal de venta. Específicamente un 80% se incrementará como un fondo común para proyectos de los papicultores y el 20% para gastos de administración).

El control de papa colombiana:

Analizando el costo de producción por una hectárea de papa éste se eleva aproximadamente a 33.000 sucres, su rendimiento es de 450 quintales. Con los precios que se impusieron hace pocos días en el mercado local (140 sucres) no se justifica el trabajo, el riesgo de una inversión tan alta y aún más con un precio no estable en la comercialización. En tal virtud los papicultores del Cantón Tulcán han reaccionado en defensa de su producción evitando la introducción clandestina de la papa colombiana imponiéndose aún a algunos agricultores comerciantes del producto (...).

Financiamiento:

La aportación de un sucre por quintal de venta constituye para la Asociación un principio de vida económica y para la creación de sus propios programas en beneficio del productor. Una cuota de ingreso de 100 sucres y el ingreso de un sucre por quintal constituirán en los próximos 6 meses un gran capital de la Asociación para empezar en el año de 1979 con proyectos específicos en el abastecimiento de los medios de producción y en el mercadeo de la papa.

Proyectos:

1. Estudio e inventario de la producción de la papa en el Cantón Tulcán y el establecimiento de estadísticas.
2. Convenios con el M.A.G. para establecer una asistencia técnica únicamente dirigida a la producción y comercialización de la papa.
3. Participación directa como filial de la Empresa Mixta de Producción y Comercialización de la Papa, de Montúfar con sede en San Gabriel. En base a eso iniciación de la comercialización siguiendo los lineamientos del Proyecto de Desarrollo Agropecuario, provincia Carchi.
4. Coordinar el servicio de distribución de fertilizantes e insumos con la Central Cooperativa de Servicios del Carchi.
5. Promover la producción de cabuya o en otro caso promover otro tipo de industria para el sistema de empaques, es decir, evitar la utilización de empaques colombianos.
6. Crear un mercado cooperativo de productos de primera necesidad dirigida únicamente para el sector agrario: azúcar, arroz, sal, manteca, etc.

7. Debe ser la Asociación de Papicultores una filial del Centro Agrícola para coordinar sus actividades y lograr un beneficio más común en el sector agrario.

Esta larga transcripción permite rescatar las opiniones de los productores especializados, analizarlas y confrontarlas con las declaraciones de productores de otras zonas. Se advierte en primer lugar que las menciones a problemas o necesidades existentes en el proceso de producción son genéricas y revelan sólo el interés de mejorar la situación de un par de insumos (fertilizantes y cabuya, esta última requerida para el ensacado). Es llamativa la ausencia de requerimiento de variedades mejoradas cuyo impacto sobre los costos de producción y los riesgos en que se incurre serían eventualmente significativos. Esta falta de demanda (y ésta es una hipótesis que sólo puede ser testada a nivel de finca) puede originarse en que la combinación de la buena condición natural de los suelos más la aplicación de fertilizantes tiene por resultado un muy alto rendimiento y el tratamiento de plagas y enfermedades se puede llevar adelante con un elevado número de aplicaciones de productos químicos y de fitosanitarios que incrementan la intensidad de control sobre las variedades criollas, con baja resistencia a ese tipo de ataques. El aumento de costos por una utilización intensiva de agroquímicos puede ser compensada por un alto rendimiento que reduce los costos unitarios de producción. En las haciendas de Machachi, en Pichincha, las aplicaciones por fumigación son menores pero también los rendimientos son sensiblemente más bajos aunque están trabajando con variedad mejorada (Santa Catalina): aproximadamente diez quintales de papa por uno de semilla, lo que es considerado como un mal rendimiento en la provincia del Carchi.

Esa relación entre insumos y productos, sin embargo, no es homogénea en todas las explotaciones productoras de papa en la provincia. Hay toda una fracción de las unidades productivas de bajo rendimiento cuyos niveles de aplicación de fungicidas e insecticidas es ineficiente en comparación con las explotaciones de mayor productividad (por unidad de superficie). En el Cuadro 64 se puede observar que las aplicaciones de estos insumos en las fincas con una productividad no superior a los 100 quintales tienen un costo unitario por quintal producido, superior en un 59 y 158% respectivamente con relación al costo

demandado en las fincas con una productividad entre los 301 y 400 quintales.

Cuadro 64

Producción/ha.	Número de aplic. prom. Insecticidas	N. de aplica. promed. Fungicidas
0-100	5,21	6,3
301-400	11,42	8,57
	<u>Valor de los insumos por quintal producido</u>	
0-100	2,18	5,04
300-400	1,37	1,95
Diferencia porcentual 0-100/301-400	59%	158%

Fuente: Encuesta INIAP, elaboración propia.

Por cierto la causalidad puede ser de otro tipo no ya correlacionar baja productividad con cantidad de aplicaciones (lo que puede constituir un problema de prácticas) sino que el precio de insumo obliga a la utilización de dosis menores lo que a su vez acarrea menor control de plagas y enfermedades y en consecuencia un rendimiento menor (lo que constituye un problema de precios relativos). Esta desigualdad en las relaciones insumo-producto marcan la heterogeneidad en el manejo de las unidades papicultoras, por lo que es razonable suponer que la ausencia de cierto tipo de demandas (en este caso la variedad mejorada) en la "agenda" de la Asociación de productores, estaría manifestando una prevalencia en la orientación corporativa que coincidiría con la combinación de recursos imperante específicamente en las fincas, en términos relativos, de mayores recursos de capital.

El relegamiento de la demanda por innovaciones que permitirían una combinación más óptima de los recursos en las unidades con menor uso de capital, tendría dos tipos de consecuencias; en primer lugar estaría en incapacidad para guiar a las instituciones de investigación y desarrollo en sus trabajos de innovación, en segundo lugar surge el interrogante que plantean las innovaciones biológicas obtenidas por el INIAP y que importan un sesgo regional en las zonas productoras de la papa

(véase Capítulo IV); es este sesgo producto de la representación que ejercen los grandes productores de la zona central de la Sierra, de la totalidad de los intereses agrarios? o bien no ha existido por parte de los papicultores capitalizados una demanda real en el sentido de eliminar aquel sesgo?

Una respuesta amplia debería recoger elementos de la contestación que se formule a cada una de las dos preñuntas. No hay duda que los intereses predominantes en el sector agropecuario en la Sierra Central (ganaderos en especial de la provincia de Pichincha) ostentan una representación de primera magnitud como es la dirección de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona por medio de la cual participan en el Consejo Administrativo (instancia máxima) del INIAP. Por otro lado es probable que en el cálculo económico de los papicultores de mayor capitalización sea más decisiva la seguridad de la que los proveen las variedades criollas (no mejoradas) en la esfera de la comercialización que la certidumbre en la esfera de la producción que implica una variedad mejorada. En otras palabras, en un proceso hipotético de decisión de innovaciones la colisión entre incertidumbres originadas en distintos terrenos de la actividad económica (producción-mercado) provocaría una respuesta "adaptativa" de los productores de papa más capitalizados con todas sus consecuencias a nivel micro, de la finca, como a nivel macro, en tanto sujetos rectores de la demanda regional por innovaciones.

El planteo anterior pretende establecer una línea de indagación sobre la actitud de los productores, tomados en sus dimensiones reales económicas y corporativas, con respecto al cambio técnico. Como se verá más adelante, la experiencia gremial no se consolidó y la frustración dio paso a un período de desorganización y retroceso. Aunque signifique abrir una perspectiva hipotética puede resultar interesante presentar bajo la simple forma de un organigrama la estructura organizativa planteada para la Asociación de Papicultores y cuyo funcionamiento efectivo sólo se extendió por unos pocos meses. Ese organigrama sugiere que, eventualmente, en el proceso de desarrollo de la corporación se hubiera "filtrado" un caudal heterogéneo de demandas pues la organización sectorial (Michuquer, Carrizal, Urbina, etc.) sobre una base comunal, hubiera permitido una cierta horizontalidad en las relaciones institucionales. En todo caso el número de afiliados a la Asociación no

Organigrama de la Asociación de Papicultores del Cantón Tulcán

Asamblea General

Comité Fiscalizador	Comité Central		Oficina	Cuerpo de Policía
Michuquer	Carrizal	Urbina	Tufiño	Palizada
Rinconada	Frailejón	Chulamues	Chapuel	Casa Fría
Moral	Julio Andrade	El Consuelo	Playón	Tembud
Huaca	Chapues-Pulcás-Callelarga-Talla			

superaba el medio centenar (afiliación que suponía el pago de una cuota de ingreso) al momento en que estalla abiertamente un conflicto entre los productores miembros de la Asociación y los comerciantes de Tulcán (matizado incluso con incidentes violentos) el que concluye cuando el Ministerio de Agricultura y Ganadería retoma en sus manos la entrega de las guías de movilización.

A la pugna de los papicultores con los comerciantes se agrega la posición asumida por el Centro Agrícola para el cual el surgimiento de esa nueva corporación podía implicar una competencia por la representación de los agricultores del Cantón.

A pesar del fracaso en el intento de controlar la oferta del tubérculo en 1978, ha resurgido en 1980 la iniciativa pero en esta ocasión el objetivo es el de eliminar a los intermediarios. La Cooperativa Carchi compra el producto en Tulcán, lo traslada a la ciudad de Quito y allí lo vende al mayoreo. Las metas son ambiciosas ya que pretenden la comercialización de unos 1.000 quintales diarios (estimativamente, un 20% de la cantidad que sale diariamente de la provincia) a través de tres bodegas arrendadas directamente por la Cooperativa, apoyada por una institución privada. El quintal puesto en la bodega de la Cooperativa en Tulcán es pagado a 150 sucres al productor y vendido a 200 sucres en el mercado quiteño. Como las ventas en Quito se hacen preferentemente con papa de primera, la de segunda, que también es comprada a los productores, se reclasifica a fin de conservarla como semilla en condiciones adecuadas de almacenamiento y verdeo para luego venderla en un mejor estado sanitario que la que utilizan los productores.

V.4 Comentarios Finales

Este capítulo ha permitido observar las relaciones entre organizaciones y sectores sociales del agro. En primer lugar hemos examinado la modalidad concreta que asumió el proceso de desconcentración de la tierra y el surgimiento o fortalecimiento de capas campesinas. El acceso a la tierra recurriendo a los mecanismos de mercado en contraposición de las formas directas o políticas en el cambio de tenencia se configura así como un elemento específico de la estructura agraria de esta provin-

cia y que, sin duda, debe ser tenido en cuenta para los procesos ulteriores o simultáneos de capitalización y progreso tecnológico.

En segundo lugar presentamos y analizamos la información concerniente a la organización de los productores de papa. El planteamiento de sus demandas es revelador de que su orientación está vinculada fuertemente a una fracción de los papicultores que, sin ser grandes propietarios y poseyendo un origen social agrario, ocupan la vanguardia en lo que hace a los rendimientos del tubérculo. Finalmente, la presencia de la Cooperativa Carchi, en distintos momentos ilustra los meandros en la marcha de los pequeños y medianos productores de papa de la provincia.

El título de pequeños y medianos productores, como siempre, convoca a todo tipo de equívocos y ambigüedades. En nuestra perspectiva estos productores tendrían los siguientes rasgos identificatorios: a) en su proceso de trabajo recurren fundamentalmente a la fuerza de trabajo doméstica, b) la fuerza de trabajo asalariada participa ocasionalmente en el proceso de trabajo, c) que cultiva hasta 5 hectáreas de papa anualmente, lo que puede proporcionar un ingreso similar al doble de lo que anualmente percibe en promedio un obrero industrial, d) la diferenciación entre pequeños y medianos estaría dada por el volumen producido y no por relaciones sociales de producción de distinto tipo, e) la dimensión total de la explotación no está en relación directa con la superficie cultivada con papa ni con su producto, dado el grado de autonomía que proporcionan los insumos tecnológicos, a pesar de lo cual se puede estimar entre 1 y 30 hectáreas el estrato de superficie de estas explotaciones.

La historia de estos sectores está armada sobre la base de dos procesos en este caso convergentes: 1) la evolución económica del producto final a partir de la década del 60; y, 2) la pugna por la tierra. Una evolución favorable de la papa, en su oferta y en el nivel de sus precios, viabilizó el acceso a la propiedad de la tierra mediante la opción mercantil.

Un intento de periodización de esta historia tendría tres puntos de viraje o cambio en esta masa de productores: i) la formación de coopera-

tivas, con algunos precedentes en la década del 50, pero como fenómeno generalizado desde los primeros años de la década del 60, con un objetivo explícito: apropiarse de la tierra; ii) surgimiento de los primeros almacenes de insumos agropecuarios, en especial fertilizantes, en la segunda mitad de la década del 60; y, iii) formación de la primera organización corporativa de los productores de papa, en 1978, con la decisión de estabilizar las condiciones del mercado del producto.

Las tres fases tienen una secuencia que puede ser conceptualizada de la siguiente manera: en primer lugar, la constitución de un vasto sector de productores parcelarios al influjo del funcionamiento relativamente libre de un mercado de tierras, luego angostamiento de este mercado por reducción de la oferta (desaparición de las haciendas "disponibles") y difusión de los fertilizantes, procesos éstos que se presentan cronológicamente superpuestos, y que profundiza aún más la inelasticidad en la oferta de la tierra al trasladar los beneficios de la aplicación de una tecnología ahorradora de tierra con el consecuente aumento en el precio relativo de este recurso. Por último el proceso de capitalización que supone el cambio en las relaciones insumo-producto se pretende consolidar mediante la creación de condiciones de certidumbre en el mercado (tercera fase).