

**FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES**

**Programa de Políticas Públicas y Gestión  
con mención en Gestión del Desarrollo**

**Maestría en Gestión del Desarrollo**

**Las Políticas Agrícolas, sus efectos y perspectivas  
en el Sector Agro productivo Tradicional del  
Ecuador: Sectores bananero y lechero  
1964 - 2002**

**Autor:  
Miguel Eloy Riofrío Figueroa**

**Quito, 11 de octubre del 2004**

**FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES**

**Programa de Políticas Públicas y Gestión  
con Mención en Gestión del Desarrollo**

**Maestría en Gestión del Desarrollo**

**Las Políticas Agrícolas, sus efectos y perspectivas  
en el Sector Agro productivo Tradicional del  
Ecuador: Sectores bananero y lechero  
1964 - 2002**

**Autor:**

**Miguel Eloy Riofrío Figueroa**

**Asesor:**

**Ec. Pablo Salazar Canelos**

**Lectores:**

**Dr. Luciano Martínez**

**Ec. Gustavo Abdo**

**Quito, 11 de octubre del 2004**

*A mi esposa Elena, a mi madre Lenny y a mis sobrinos Kevin y Lissette. Por el tiempo, las caricias, los abrazos, los besos y los juegos que les negué por estar inmerso en esta aventura académica.*

# INDICE

<b>SUMARIO</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
I. Objetivos	11
II. Supuestos teóricos y preguntas centrales	12
III. Perspectiva metodológica	13
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS IMPLEMENTADAS EN EL ECUADO</b>	<b>16</b>
1.1 Marco Descriptivo	17
1.2 Políticas del Sector Agrícola	28
1.2.1 <i>Reforma Agraria</i>	28
1.2.2 <i>Apertura Comercial</i>	30
1.2.3 <i>Dolarización</i>	33
1.3 Variables	34
1.4 Principales Sectores Agropecuarios	35
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EL CRECIMIENTO DEL SECTOR BANANERO Y LECHERO</b>	<b>37</b>
2.1 Marco Descriptivo	38
2.2 El Modelo	43
2.2.1 <i>Sector Bananero</i>	43
2.2.2 <i>Sector Lechero</i>	45
2.3 Justificación de las Variables	47
2.3.1 <i>Sector Bananero</i>	47
2.3.2 <i>Sector Lechero</i>	56
2.4 Metodología	59
2.5 Resultados Encontrados	66
2.5.1 <i>Sector Bananero</i>	66
2.5.2 <i>Sector Lechero</i>	74
2.6 Conclusiones Preliminares	81
2.6.1 <i>Sector Bananero</i>	81
2.6.2 <i>Sector Lechero</i>	82

<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR BANANERO Y LECHERO</b>	<b>83</b>
3.1 Marco Descriptivo	84
3.2 Justificación de los Indicadores	87
3.3 Metodología	93
3.4 Resultados Encontrados	94
3.4.1 <i>Sector Bananero</i>	94
3.4.2 <i>Sector Lechero</i>	101
3.5 Conclusiones Preliminares	102
3.5.1 <i>Sector Bananero</i>	102
3.5.2 <i>Sector Lechero</i>	104
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>ANÁLISIS CUALITATIVO DEL SECTOR BANANERO Y LECHERO</b>	<b>105</b>
4.1 Marco Descriptivo	106
4.2 Justificación de las Variables	106
4.3 Metodología	107
4.4 Resultados Encontrados	109
4.4.1 <i>Sector Bananero</i>	109
4.4.2 <i>Sector Lechero</i>	115
4.5 Conclusiones Preliminares	119
4.5.1 <i>Sector Bananero</i>	119
4.5.2 <i>Sector Lechero</i>	120
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>121</b>
<i>Sector Bananero</i>	124
<i>Sector Lechero</i>	126
<i>Recomendaciones de Políticas</i>	128
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>131</b>

**ANEXOS** **138**

**GRÁFICOS** **139**

Gráfico # 2-01	Participación del Mercado Mundial de Banano 1964 - 2002	140
Gráfico # 2-02	Exportaciones de Banano Ecuatoriano 1963 - 2003	140
Gráfico # 2-03	Variación de las Exportaciones Bananeras del Ecuador 1964 - 2003	140
Gráfico # 2-04	Superficie Sembrada de Banano Ecuatoriano 1963 - 2003	141
Gráfico # 2-05	Variación de la Superficie Sembrada de Banano Ecuatoriano 1964 - 2003	141
Gráfico # 2-06	Precio Internacional Promedio de Banano 1964 - 2002	141
Gráfico # 2-07	Rendimientos Promedios de Cajas de Banano Ecuatoriano por Hectárea 1963 - 2003	142
Gráfico # 2-08	Tasa de Interés Real y Nominal del Ecuador 1964 - 2003	142
Gráfico # 2-09	Salario Real y Nominal del Ecuador 1964 - 2003	142
Gráfico # 2-10	Producción de Leche Fresca de Ganado Vacuno Ecuatoriano 1963 - 2003	143
Gráfico # 2-11	Variación de la Producción de Leche Fresca de Ganado Vacuno Ecuatoriano 1963 - 2003	143
Gráfico # 2-12	Variación del Número de Cabezas de Ganado Vacuno Ecuatoriano Productor de Leche 1963 - 2003	143
Gráfico # 2-13	Rendimientos de litros de Leche Fresca por Ganado Vacuno Ecuatoriano 1963 - 2003	144
Gráfico # 2-14	Tasa de Inflación Ecuatoriana 1964 - 2003	144
Gráfico # 2-15	Error Estándar (u) de Banano	144
Gráfico # 2-16	Error Estándar (u) de Leche	145
Gráfico # 3-01	Producción de Banano	145
Gráfico # 3-02	Superficie Sembrada de Banano	145
Gráfico # 3-03	Rendimientos por Hectárea de Banano	146
Gráfico # 3-04	Exportaciones de Banano	146
Gráfico # 3-05	Precio Promedio de Caja de Banano	146
Gráfico # 3-06	Tasa de Protección Nominal de Banano	147
Gráfico # 3-07	Tasa de Protección Nominal de Banano. Reforma Agraria	147
Gráfico # 3-08	Tasa de Protección Nominal de Banano. Apertura Comercial	147
Gráfico # 3-09	Tasa de Protección Nominal de Leche Ecuatoriana	148
Gráfico # 3-10	Tasa de Protección Nominal de Leche Colombia y Perú	148

<b>CUADROS</b>		<b>149</b>
Cuadro # 2-01	ANÁLISIS DE ESTACIONALIDAD DEL SECTOR BANANERO	150
Cuadro # 2-02	ANÁLISIS DE ESTACIONALIDAD DEL SECTOR LECHERO	152
Cuadro # 2-03	PRUEBA RESET DE RAMSEY DEL SECTOR BANANERO	154
Cuadro # 2-04	PRUEBA RESET DE RAMSEY DEL SECTOR LECHERO	155
Cuadro # 2-05	REGRESIÓN DEL MODELO PARA EL SECTOR BANANERO 1964 – 2003	156
Cuadro # 2-06	REGRESIÓN DEL MODELO DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRARIA Y APERTURA COMERCIAL PARA EL SECTOR BANANERO	156
Cuadro # 2-07	MODELO BANANERO PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO QUE ELIMINA EL TRABAJO PRECARIO EN LA AGRICULTURA (1970 – 1979)	157
Cuadro # 2-08	MODELO BANANERO PARA LA PRIMERA LEY DE REFORMA AGRARIA (1964 – 1973)	158
Cuadro # 2-09	MODELO BANANERO PARA LA SEGUNDA LEY DE REFORMA AGRARIA (1974 – 1979)	159
Cuadro # 2-10	MODELO BANANERO LEY DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRARIO (1980 – 1984)	160
Cuadro # 2-11	MODELO BANANERO POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN Y PRECIOS (1985 – 1994)	161
Cuadro # 2-12	MODELO BANANERO LEY DE DESARROLLO AGRARIO (1995 – 2003)	162
Cuadro # 2-13	MODELO BANANERO DOLARIZADOR (2000 – 2003)	162
Cuadro # 2-14	MODELO LECHERO PARA TODO EL PERIODO (1964 –	163
Cuadro # 2-15	REGRESIÓN DEL MODELO DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRARIA Y APERTURA COMERCIAL PARA EL SECTOR LECHERO	163
Cuadro # 2-16	MODELO LECHERO PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO QUE ELIMINA EL TRABAJO PRECARIO EN LA AGRICULTURA (1970 – 1979)	164
Cuadro # 2-17	MODELO LECHERO PARA LA PRIMERA LEY DE REFORMA AGRARIA (1964 – 1973)	165
Cuadro # 2-18	MODELO LECHERO PARA LA SEGUNDA LEY DE REFORMA AGRARIA (1974 – 1979)	166
Cuadro # 2-19	MODELO LECHERO LEY DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRARIO (1980 – 1984)	167
Cuadro # 2-20	MODELO LECHERO POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN Y PRECIOS (1985 – 1994)	168
Cuadro # 2-21	MODELO LECHERO LEY DE DESARROLLO AGRARIO (1995 – 2003)	169
Cuadro # 2-22	MODELO LECHERO DOLARIZADOR (2000 – 2003)	169
Cuadro # 2-23	BASE DEL SECTOR BANANERO	170
Cuadro # 2-24	BASE DEL SECTOR LECHERO	171
Cuadro # 3-01	PRODUCCIÓN DE BANANO 1964 - 2003	172
Cuadro # 3-02	SUPERFICIE CULTIVADA DE BANANO 1964 - 2003	173
Cuadro # 3-03	RENDIMIENTO DE BANANO 1963 - 2003	174
Cuadro # 3-04	EXPORTACIONES DE BANANO 1963 - 2003	175
Cuadro # 3-05	PRECIOS PROMEDIOS DE BANANO 1963 - 2003	176
Cuadro # 3-06	EXPORTACIONES MUNDIALES DE BANANO 1964 - 2003	177
Cuadro # 3-07	EXPORTACIONES MUNDIALES AGRÍCOLAS 1964 - 2003	178
Cuadro # 3-08	ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA SECTOR BANANERO 1964 - 2002	179
Cuadro # 3-09	VENTAJA COMPARATIVA REVELADA CON EXPORTACIONES SECTOR BANANERO 1964 - 2002	180
Cuadro # 3-10	VENTAJA COMPARATIVA REVELADA TOTAL SECTOR BANANERO 1964 - 2002	181
Cuadro # 3-11	ÍNDICE DE POSICIÓN COMPETITIVA RELATIVA SECTOR BANANERO 1964 - 2002	182
Cuadro # 3-12	PRECIOS PROMEDIOS DE BANANO POR TONELADA MÉTRICA 1964 - 2002	183
Cuadro # 3-13	TASA DE PROTECCIÓN NOMINAL DEL SECTOR BANANERO ECUATORIANO 1964 - 2002	184
Cuadro # 3-14	SECTORES LECHEROS DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR	185
Cuadro # 4 – 01	MATRIZ DE POLÍTICAS AGRARIAS DEL ECUADOR SECTOR BANANERO	186
Cuadro # 4 – 02	MATRIZ DE POLÍTICAS AGRARIAS DEL ECUADOR SECTOR LECHERO	189

## SUMARIO

El efecto y las perspectivas de las Políticas Agrícolas en el sector agro productivo tradicional del Ecuador, es un estudio analítico realizado en el sector bananero y lechero, que tiene como objetivo: Evaluar y comparar los efectos de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador para el periodo 1964 – 2002. a través de la utilización de una metodología cuantitativa y cualitativa.

La cuantificación busca analizar a través del empleo de un modelo matemático el crecimiento económico de ambos sectores durante el lapso temporal analizado, además medir los niveles de competitividad de los sectores utilizando indicadores de competitividad. La metodología cualitativa pretende conocer la posición de los principales actores de ambos sectores con respecto al impacto de las políticas implementadas en el país durante el periodo de estudio a través de la utilización de entrevistas estructuradas.

La investigación está conformada por seis partes: Parte I.- El contexto, los objetivos y la metodología de la investigación; Parte II.- Donde se analizará las posturas teóricas de las diferentes escuelas de pensamiento político agrario, definiendo, los instrumentos normativas de intervención y los instrumentos institucionales de aplicación; Parte III.- El crecimiento económico; Parte IV.- Los niveles de competitividad de ambos sectores; Parte V.- El análisis Cualitativo; Parte VI.- Conclusiones y Recomendaciones de política.

# **INTRODUCCIÓN**

El Ecuador se ha caracterizado a lo largo de su historia por la dependencia de su economía hacia la producción de productos primarios, específicamente este rubro se enfocó hacia los productos agrícolas de forma prioritaria, hasta la década de los 70 donde aparece un nuevo tipo de producto primario, el petróleo, principalmente como el rubro de mayor contribución al financiamiento del presupuesto de Estado<sup>1</sup>, si bien el petróleo se convirtió en el primer producto de exportación, la totalidad de exportaciones del sector agrícola es la mayor fuente de divisas para la economía ecuatoriana.

Dentro de las producciones agrícolas se pueden clasificar en producciones tradicionales y no tradicionales, al definir las tradicionales nos podemos referir a un grupo bastante extenso de productos agrícolas, los cuales pueden estar destinados al mercado interno como al externo, para visualizar de una forma más óptima los efectos y las perspectivas de las políticas agrícolas sobre este sector, el presente trabajo investigativo pretende centrar el estudio sobre dos productos, banano y leche, que reflejan las características tanto de destino, mercados interno y externos, como del contexto de acción social, costa y sierra.

La evolución de este sector se ha caracterizado por altibajos, los que han repercutido de forma directa e indirecta sobre la economía del país, estas evoluciones se han suscitado dentro de un marco temporal en el que se han aplicado diferentes esquemas de Políticas Agrarias, por parte de los Gobiernos de turno, que han estado inmersos en los enfoques de las principales escuelas de pensamiento político agrario, que se han implementado a través de la historia en América Latina.

Sobre este tema se han realizado diferentes evaluaciones a nivel macro-sectorial, enfocadas desde una perspectiva de análisis que determine el impacto de las políticas macroeconómicas, aplicadas en el Ecuador en diferentes temporalidades, sobre el sector agropecuario, estos trabajos se han desarrollado bajo métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa y de forma generalizada, omitiendo que en este sector existen segmentaciones con particularidades específicas, que diferencian las características de cada subsector.

---

<sup>1</sup> En la actualidad el rubro de mayor contribución presupuestaria son las recaudaciones tributarias.

El presente trabajo investigativo pretende sumergirse en la evaluación de las diferentes políticas aplicadas al sector agrario y sus repercusiones sobre el sector agro productivo tradicional, no solo desde un enfoque teórico, si no a través de la evaluación del impacto económico y la comparación de indicadores de los resultados que se han obtenido en el Ecuador desde 1964 hasta la actualidad, además cual ha sido el efecto sobre los actores de este sector con la implementación de las políticas y cual el grado de influencia de estos sobre el diseño y posterior aplicación de las mismas, para de esta forma establecer dentro de un marco más real, cuales son los verdaderos efectos que la implementación de una determinada política tiene sobre un sector específico, buscando a través de su determinación de forma proyectiva cuales serían las perspectivas políticas agrícolas adecuadas para fomentar el desarrollo del sector agrícola del país.

## **I. Objetivos**

### **▪ Objetivo General**

Evaluar y comparar los efectos de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador para el periodo 1964 – 2002. y determinar las perspectivas sobre el sector agro productivo tradicional

### **▪ Objetivos Específicos**

1. Sistematizar, los objetivos y los instrumentos de aplicación de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador durante el periodo 1964 - 2002
2. Determinar el impacto económico sobre el sector agro productivo tradicional, específicamente el sector bananero y lechero, de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador durante el periodo 1964 – 2002.
3. Determinar indicadores competitivos de resultados que permitan comparar los efectos en el sector agro productivo tradicional, específicamente el sector

bananero y lechero, de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador durante el periodo 1964 – 2002.

4. Determinar de forma cualitativa, el impacto de las políticas agrícolas implementadas en el Ecuador para el periodo 1964 – 2002, sobre los actores del sector agro productivo tradicional, específicamente el sector bananero y lechero, y el grado de influencia de los involucrados sobre la construcción y aplicación de la política.
5. Determinar las perspectivas de las políticas agrícolas sobre el sector agro productivo tradicional.

## **II. Supuestos teóricos y preguntas centrales**

### **Supuestos Teóricos:**

- “Las Políticas Agrícolas no transformaron la estructura agraria hacia un modelo de desarrollo”
- “La estructura agraria actual se encuentra en una etapa de transición, donde se han puesto en descubierto las falencias del sector agro productivo tradicional limitando sus ventajas competitivas”

### **Preguntas Centrales:**

- ¿Cuáles son los efectos que las Políticas Agrícolas implementadas en el Ecuador han tenido sobre el sector productor agrícola tradicional?
- ¿Cuáles son los efectos que el modelo dolarizador ha tenido sobre el sector productor agrícola tradicional?

- ¿Cuáles son las perspectivas de las políticas agrícolas sobre el sector productor agrícola tradicional?

### **III. Perspectiva metodológica**

Este trabajo investigativo pretende realizarse en dos partes, una fase inicial donde se analizará las posturas teóricas de las diferentes escuelas de pensamiento político agrario, es decir describir cual es su enfoque y los objetivos que estos modelos políticos pretendieron alcanzar para el sector rural y para el país.

Además se analizará la aplicación de estos modelos de pensamiento en el Ecuador, estudiando cuales fueron sus políticas estratégicas y cuales sus políticas operacionales, definiendo, los instrumentos normativas de intervención y los instrumentos institucionales de aplicación, los que se analizará en el Capítulo 1.

En una segunda fase se pretende evaluar cuantitativamente y cualitativa, cuales fueron los efectos de las diferentes escuelas de pensamiento político agrícola aplicadas en el Ecuador sobre un sector específico del agro, se ha escogido al sector de la producción agrícola tradicional, específicamente el sector bananero y lechero, por constituirse en el rubro de mayor importancia económica para el país y que se ha mantenido vigente sucesivamente durante todo el periodo de tiempo que el presente trabajo ha considerado como objeto de estudio.

Para ser más precisos en el análisis se ha dividido el espacio de tiempo de estudio en tres espacios temporales:

- 1964 – 1979; correspondiente a la vigencia de las Políticas de Reforma Agraria y la Políticas de Control de Precios
- 1980 – 1999; correspondiente a la vigencia del modelo de Políticas de Apertura Comercial Agrícola
- 2000 – 2002; correspondiente al modelo de Dolarización

En el primer periodo corresponde a la aplicación simultánea de dos escuelas de pensamiento político agrario en el Ecuador, la Reforma Agraria y el Control de Precios, por lo que se ha dividido el espacio temporal en dos series, una que analice el efecto de las políticas que abolieron el trabajo precario (1970 – 1979) y otro que visualice el impacto de las leyes de Reforma Agraria:

- 1964 – 1973 Primera Ley de Reforma Agraria y Colonización
- 1974 – 1979 Segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización

En el segundo periodo de Apertura Comercial se caracterizó, inicialmente enfocándose en el tema del Desarrollo Rural Integral, es decir por la inserción del campesinado en los mercados agrícolas, a través de la Ley de Fomento y Desarrollo Agrario y del Plan de Desarrollo del Gobierno de Roldós. Y en un segundo momento que se inicia a partir del Gobierno de Febres Cordero donde se aplica el enfoque de apertura comercial, la que se consolida aun más en el Gobierno de Rodrigo Borja, junto con la Ley de Defensa del Consumidor en 1988, el cual se extiende hasta la actualidad, para finalmente analizar su máxima expresión a partir de 1994 con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en el Gobierno de Sixto Duran Ballén.

Por lo que para un mejor estudio de esta aplicación política, se ha dividido el espacio temporal para analizar la aplicación de las leyes y políticas de los Gobiernos Democráticos de esta época:

- ✓ 1980 – 1984; con la vigencia de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario
- ✓ 1984 - 1994; con la aplicación de la Política de Comercialización y Precios Agrícolas
- ✓ 1994 – 2003; con la vigencia de la Ley de Desarrollo Agrario

El periodo iniciado a partir del año 2000 se enmarca dentro del pensamiento de apertura comercial agropecuario, pero se lo ha considerado como un periodo particular de estudio para medir adicionalmente los efectos de la política monetaria de la dolarización sobre este sector y poder aclarar sus perspectivas.

El análisis cuantitativo pretende establecer indicadores de resultados para las temporalidades establecidas para el estudio, que permitan comparar las etapas de tiempo y las políticas que se establecieron para ese espacio temporal, estos indicadores medirán:

1. La oferta productiva: señalada en términos de hectáreas cultivadas, volúmenes de producción total y exportada, y rendimientos físicos por hectárea.
2. El ingreso: definido por venta total exportada y por hectárea, evolución de precios y beneficios
3. Competitividad: medida por el Índice de Competitividad Relativa y el Índice de Ventaja Comparativa Relativa, para establecer el posicionamiento en el mercado y la ventaja comparativa respecto a los competidores, respectivamente.

Además medir el impacto económico sobre el sector, a través de un modelo de crecimiento y un análisis de series de tiempo, que permita evaluar los impactos de las políticas a través de dummies, sobre variables propias de cada sector y de las herramientas comunes utilizadas para la afectación de cada política, aislando los sesgos que ocasionan los hechos naturales, los que se analizarán en el Capítulo 2.

En el Capítulo 3 se analizará el impacto de las políticas y sus herramientas en la competitividad de estos productos, para lo que se utilizará indicadores de competitividad.

El análisis cualitativo del estudio se presentará en el Capítulo 4 sobre la base del diseño de matrices que permitan visualizar tanto las políticas adoptadas, como el papel de los actores, para lo cual se elaborará entrevistas a los actores que han influenciado en la construcción de las políticas, para así determinar el grado o peso de beneficio que han obtenido de ella, además de cual es su perspectiva sobre las políticas que deben implementarse en el sector.

Finalmente se establece las conclusiones del presente trabajo investigativo, para a través de ellos establecer las perspectivas del sector y los posibles correctivos que permitan ser más eficientes a la política agraria del Ecuador.

# **CAPITULO I**

## **LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR**

## 1.1.- MARCO DESCRIPTIVO.-

Si queremos clasificar las diferentes políticas aplicadas al sector agrario en el Ecuador durante el periodo objeto del presente estudio, se los encasillará sobre tres modelos teóricos o también denominadas escuelas de pensamiento agrario, que plantea el Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Económicos (CIESE), en su publicación ACCIÓN No. 4<sup>1</sup>.

La primera se basa es “Políticas de Control de Precios Agrícolas” y surge de forma paralela al modelo de Cepalino de Sustitución de las Importaciones cuyo, objetivo se centra en revertir las tendencias decrecientes de los precios de las exportaciones agrícolas y la extracción del excedente proveniente del sector agrícola, mediante el control de los precios de los bienes. Este planteamiento se centra en los estudios realizados por la CEPAL y el CIDA en la década del 50:

*La CEPAL en su estudio en los años 50 pondrá en evidencia el débil dinamismo del sector agropecuario, relacionándolo con la estructura de la propiedad de la tierra y a la reducida presencia de tecnología, mientras que el CIDA, basándose en el Censo Agropecuario Nacional de 1954 y en trabajos de campos, pondrá en evidencia la polaridad latifundio / minifundio, establecerá una tipología de haciendas, describirá el asedio campesino sobre la tierra, y planteará la existencia de una comunidad huasipunguera. Estos estudios tienen influencia indudable en el sector público, fundamentalmente en los organismos de planificación, y su limitante se centra en la separación entre el sector rural y el resto de la economía y sociedad. (Chiriboga, 1988; 17)<sup>2</sup>*

La solución planteada sobre la base de estos estudios se centró en la transformación de la estructura agraria y el control de los precios de los bienes de consumo interno, como Urriola y Dirven lo describen:

*El desigual desarrollo relativo de los países de la región permitió aplicar, en períodos e intensidades disímiles, esta estrategia llamada indistintamente de*

---

<sup>1</sup> CIESE, Acción, boletín informativo agrario. Marzo- Abril 1980. artículo de análisis de las Políticas agrarias en el Plan nacional de Desarrollo 1980-1984

<sup>2</sup> CHIRIBOGA, Manuel. “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988.

*“substitución de importaciones” o de “desarrollo hacia dentro”. En este marco, la industrialización debía ser acompañada de importantes transformaciones en el agro, a fin de mejorar la productividad y estabilizar los precios de los bienes-salarios. Ambos criterios constituyeron los pivotes del desarrollo de las economías latinoamericanas que planteaba la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (R. Urriola, 1985)<sup>3</sup>*

*Controlar los precios de los alimentos básicos para frenar la inflación y mantener salarios mínimos bajos, con miras a incentivar la industrialización. (M. Dirven, 1999; 175)<sup>4</sup>*

Este supuesto de esta corriente de pensamiento se centra en la construcción de un frente interno sólido que permita una posterior expansión hacia fuera, como la describe Gómez:

*La corriente de pensamiento que prevaleció en América Latina durante las décadas del 50 y 60, es la del “Crecimiento hacia dentro”, que considera que antes de abrirse indiscriminadamente hacia el exterior, una economía debe construir una base lo suficientemente sólida, dirigida en una primera fase a satisfacer las necesidades de sus habitantes; que le permita, una vez consolidada, competir en los mercados mundiales. (D. Gómez, 2000; 5)<sup>5</sup>*

La segunda escuela de pensamiento es la “Política de Reforma Agraria” que se implantó en todos los países de América Latina a partir del famoso análisis del CIDA, cuyo objetivo principal se centra en la distribución de la tierra en gran escala y en la democratización de las relaciones sociales y políticas en el agro, aplicándose específicamente en el Ecuador para abolir las relaciones precarias, incentivando el desarrollo en el país de una agricultura netamente capitalista. Esta Escuela de pensamiento es sobre la que más se ha estudiado,

---

<sup>3</sup> URRIOLOA, Rafael. “Agroindustria y producción de alimentos” componente del libro “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 237.

<sup>4</sup> DIRVEN, Martínez. “El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad”. Revista de la CEPAL No. 68

<sup>5</sup> GÓMEZ, Daniel. “Principales líneas de pensamiento sobre el desarrollo en los albores del siglo XXI e implicaciones de las mismas”. Desarrollo Rural: Desafíos y Oportunidades. Universidad Los Andes. Bogotá

existiendo diversas ponencias. Un planteamiento que nos permite apreciar el desarrollo cronológico de la Reforma Agraria en el Ecuador, es el que plantea Pachano:

*En 1964 se expide la primera ley de Reforma Agraria y Colonización; en 1973, la segunda ley de Reforma Agraria; en 1970 se promulgan los dos decretos de abolición del precarismo; en 1979 la ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y la ley de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana. Cada una de estas leyes y decretos tienen contenidos distintos y obedecen a diversos momentos o coyunturas dentro del periodo señalado. Así, la primera ley de Reforma Agraria pretende, de manera fundamental, abolir las relaciones no capitales, en tanto la segunda intenta incidir en el desarrollo de las fuerzas productivas; por su parte, la ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario tiene como objetivo consolidar la nueva estructura, fortaleciendo su componente empresarial. (S. Pachano, 1984)<sup>6</sup>*

La implementación de la Reforma Agraria se podría explicar en lo que Guerrero define como una interacción entre 3 causales:

*La política internacional que readecua e imprime su sello a la de raigambre nacional, la rivalidad social entre la clase terrateniente y la alianza tácita entre empresarios, campesinos y trabajadores y las revueltas campesinas, son las causas de que el Estado expida la Ley de Reforma Agraria, estableciendo una cadena causal que va de lo económico a lo político. (A. Guerrero, 1983: 11)<sup>7</sup>*

Para Barsky lo que se logra de forma directa con la Reforma Agraria son cambios en la estructura agraria, básicamente en las formas de tenencia y en la extensión de las propiedades rurales:

*La transformación agraria que se trata de llevar adelante con la Reforma Agraria, se cifra en extinguir el huasipungo y promocionar la colonización. (Barsky, 1978, 118)<sup>8</sup>*

---

<sup>6</sup> PACHANO, Simón. "Transformación de la estructura agraria: personaje, autores y escenarios". componente del libro "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 391.

<sup>7</sup> Citado por Carlos Marchan Romero en "Pensamiento Agrario Ecuatoriano". BCE, CEN. Quito, 1986, Pág. 45-46

<sup>8</sup> Ibid., Pág. 47

*Y que se han producido cambios significativos en cuanto a la distribución; destaca la disminución del tamaño de las grandes propiedades, el crecimiento significativo de la mediana propiedad y el incremento de la pequeña. Como resultado de los efectos directos. (Barsky, 1978)<sup>9</sup>*

La evolución de la Reforma Agraria plantea un nuevo enfoque estructural encasillado en el marco productivista de la tierra, principalmente en la segunda ley de 1973, como forma de adaptación de la política de reforma con el sistema de desarrollo implementado en el país, como lo exponen Velasco y Rosero:

*El cuerpo legal de la Reforma Agraria de 1973, cuya perspectiva es netamente productivista, responde con claridad a las nuevas necesidades que emanan del desarrollo del país. (F. Velasco, 1976)<sup>10</sup>*

*La ley de Reforma Agraria de 1973 ha proporcionado cuatro características esenciales: la transformación de los terratenientes tradicionales, el desarrollo de las relaciones de producción capitalista en el agro, la creación de las bases para acelerar el proceso de industrialización de la formación social ecuatoriana y el control del campesinado. (F. Rosero, 1973)<sup>11</sup>*

Este enfoque provoca un cambio en el esquema tradicional de la estructura agrícola y sobre sus variables productivas, como lo especifica Velasco, y crea una nueva forma de concentración de la tierra como señala Martínez:

*La Reforma Agraria viene a romper con lo tradicional forma en que la población campesina que asedia las haciendas accede a los recursos adicionales que*

---

<sup>9</sup> Citado por CHIRIBOGA, Manuel. "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 44.

<sup>10</sup> VELASCO, Fernando. "Hipótesis sobre el proceso de descomposición del campesinado" componente del libro "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 238.

<sup>11</sup> ROSERO, Fernando. "Correlación De fuerzas y producción de la ley de Reforma Agraria" componente del libro "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 502.

*requiere. Ello crea una situación de crisis que forza la migración. (F. Velasco. 1976)<sup>12</sup>*

*Las disposiciones incluidas en la Reforma Agraria determinan un cambio en el precio de los factores de producción, elevándose el costo de oportunidad de la tierra, por la prohibición del trabajo precario y por la competencia que implica la migración. (F. Velasco, 1976)<sup>13</sup>*

*Se revela un nuevo tipo de concentración de la tierra de tipo capitalista, que opera sobre las mejores tierras. Igualmente destaca el crecimiento de la mediana unidad agropecuaria, particularmente por medio de los procesos de colonización (L. Martínez. 1984)<sup>14</sup>*

Pero la Reforma Agraria no solo es distribución de la tierra, como lo explica Gordillo de Anda:

*A veces el término Reforma Agraria se reduce aun solo significado: redistribución de la tierra a través de la expropiación o la compra. Este era el significado implícito propuesto por la Alianza para el Progreso. (Gordillo de Anda, 2001; 17)<sup>15</sup>*

Sino que debe ir acompañada de reformas políticas y medidas que la hagan más viable en su aplicación, como lo plantean algunas instituciones y Gordillo de Anda:

*La Reforma Agraria debió ir acompañada de un conjunto de medidas, sin las cuales el campesino, dueño o poseedor de las tierras, se ve imposibilitado como antes de satisfacer sus necesidades.<sup>16</sup>*

---

<sup>12</sup> VELASCO, Fernando. "Hipótesis sobre el proceso de descomposición del campesinado" componente del libro "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 237.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Citado por CHIRIBOGA, Manuel. "El problema Agrario en el Ecuador". Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 44.

<sup>15</sup> GORDILLO DE ANDA, Gustavo. "Un nuevo trato para el Campo". Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Tierra. Reformas Innovadoras Agrarias para Sustentabilidad y reducción de la Pobreza. FAO. Bonn 2001

<sup>16</sup> MAG, JUNAPLA, IERAC. "Conclusiones de la evaluación de la Reforma Agraria Ecuatoriana

*La Reforma Agraria debe estar acompañada por otras reformas, especialmente en término de políticas en instituciones. (Gordillo de Anda, 2001; 32)<sup>17</sup>*

En conclusión la Reforma Agraria buscó transformar la estructura agraria pre-capitalistas en capitalistas, como lo define De Janvry: y creando un nuevo actor que se benefició del cambio, según Barsky:

*Todas las Reformas Agrarias que han tenido lugar en América Latina han tenido el propósito fundamental de fomentar el desarrollo del capitalismo en la agricultura. (A. De Janvry, 2002)<sup>18</sup>*

*Los medianos empresarios agrarios parecen constituir un sector beneficiado directa o indirectamente por las políticas de Reforma Agraria. (Barsky)<sup>19</sup>*

Pero dejó ciertos vacíos como lo define Gordillo de Anda, que son la base para el surgimiento de una nueva escuela de pensamiento agrario en el Ecuador:

*Las Reformas Agrarias crearon una clase media baja de hogares agrícolas, que no tuvieron acceso a los programas de apoyo, como crédito y asistencia técnica, ni a tecnologías modernas, lo que origino la reducción de la producción agrícola, conforme avanzo la distribución de la tierra. (Gordillo de Anda, 2001; 12)<sup>20</sup>*

La tercera escuela es la “Política de Apertura Comercial Agrícola”, cuyo objetivo se centra en la liberalización del comercio, la caída de las barreras proteccionistas y la eliminación de los precios políticos, para provocar una rápida modernización del sector agropecuario. En este enfoque el campesino es considerado como un pequeño empresario capitalista que

---

<sup>17</sup> GORDILLO DE ANDA, Gustavo. “Un nuevo trato para el Campo”. Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Tierra. Reformas Innovadoras Agrarias para Sustentabilidad y reducción de la Pobreza. FAO. Bonn 2001

<sup>18</sup> DE JANVRY, Alain y SADOULET, Elisabeth. “Lands Reforms in Latin American: Ten lessons toward a contemporary agenda”. University of California at Berkeley. 2000

<sup>19</sup> BARSKY, O. Citado por CHIRIBOGA, Manuel. “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 37.

<sup>20</sup> GORDILLO DE ANDA, Gustavo. “Un nuevo trato para el Campo”. Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Tierra. Reformas Innovadoras Agrarias para Sustentabilidad y reducción de la Pobreza. FAO. Bonn 2001

puede incrementar sus excedentes a través de nuevos paquetes tecnológicos, crédito y una estructura de precios sin distorsiones.

Los vacíos que dejó la Reforma Agraria, marco la necesidad de enmarcarse en una nueva corriente de pensamiento modernista de desarrollo agrario, que se diferencia de la distribución de la propiedad, como lo aclara Chiriboga:

*La necesidad de distinguir la política agraria referida a la intervención sobre la tierra, la política agrícola dirigida a la modernización productiva y la política campesina. (M. Chiriboga, 1983)<sup>21</sup>*

Esta corriente define el desarrollo sobre la base de la apertura de la economía nacional hacia la economía mundial, como lo plantea Gómez:

*Lo que se denomina en las teorías del desarrollo como el “Crecimiento hacia fuera”, sostenían que una de las vías para alcanzar el desarrollo era la articulación de las economías relativamente atrasadas con las economías más dinámicas, cuya demanda podría estimular la producción de aquellas. Esta posición actualizada de “apertura y globalización”, tiende a dominar la economía mundial y las estrategias de desarrollo. (D. Gómez, 2000; 5)<sup>22</sup>*

Donde el sector exportador busca incrementar su desarrollo individual como forma de alcanzar el desarrollo colectivo<sup>23</sup>, como lo expone Verduga:

*El sector exportador, que tiene posibilidades y necesidad de encontrar nuevas oportunidades de inversión mediante la diversificación del aparato productivo. (C. Verduga, 1980)<sup>24</sup>*

---

<sup>21</sup> Citado por CHIRIBOGA, Manuel. “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 51.

<sup>22</sup> GÓMEZ, Daniel. “Principales líneas de pensamiento sobre el desarrollo en los albores del siglo XXI e implicaciones de las mismas”. Desarrollo Rural: Desafíos y Oportunidades. Universidad Los Andes. Bogota

<sup>23</sup> Axioma fundamental de la Teoría Neoclásica, que es la principal exponente del enfoque de crecimiento hacia afuera

<sup>24</sup> VERDUGA, Cesar. “Desarrollo del capitalismo en el agro ecuatoriano e intervención Estatal: un esbozo preliminar” componente del libro “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 516.

El principal limitante de este esquema radica en la ausencia total del control sobre los precios de los productos agrícolas exportables, como lo define Dirven:

*En las políticas orientadas a la apertura comercial, la producción agrícola se ha vuelto más transable internacionalmente y el precio de los productos depende cada vez menos de la demanda y oferta micro regional y nacional, y cada vez más de las fluctuaciones de la demanda y ofertas externas. (M. Dirven, 1999; 179)<sup>25</sup>*

Pero en este esquema no solo existen los grandes productores, sino también los medianos y pequeños, que deben respaldarse sobre el Estado, para ser competitivos en el mercado externo, como lo señala Chiriboga:

*Los productores grandes tienden a su tecnificación a partir del acceso a capitales privados, mientras que el Estado intenta constituir una capa de pequeños y medianos empresarios, a partir del manejo de políticas de crédito y tecnología. (M. Chiriboga, 1988; 36)<sup>26</sup>*

Es precisamente por este esquema que al interior de esta escuela de pensamiento surge un enfoque de “Políticas de Desarrollo Rural Integral” como forma de solución para el problema de producción de los bienes agrícolas para los mercados internos, su objetivo es dotar al pequeño campesino de bases empresariales que le permitan entregar una producción creciente al mercado, creando de esta forma, una capa de pequeña burguesía agraria que cumpla la función de colchón entre los campesinos pobres y los grandes propietarios del capital agrario.

Para entender el enfoque del Desarrollo Rural hay que tener claro que este comprende una dimensión en tres ámbitos, el político, el económico y el social, como lo define Gordillo de Anda:

*Lo importante es entender que el Desarrollo Rural no es solo un conjunto de políticas económicas, sino que además tiene que dar cuenta de las condiciones*

---

<sup>25</sup> DIRVEN, Martínez. “El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad”. Revista de la CEPAL No. 68

<sup>26</sup> Citado por CHIRIBOGA, Manuel. “El problema Agrario en el Ecuador”. Serie Antología de las Ciencias Sociales. ILDIS. Quito, 1988. Pág. 51.

*políticas y sociales, que han sido el resultado de la modernización económica y de la democratización de nuestras sociedades. (Gordillo de Anda, 2001; 33)<sup>27</sup>*

Para lograr estos objetivos según este mismo autor, se hace necesaria la incorporación de instrumentos que viabilicen la apertura para los medianos y pequeños productores rurales hacia el mercado y que le permitan alcanzar niveles de eficiencia y competitividad:

*Es necesario abrir y ampliar las opciones en el campo, este escenario presupone que el largo proceso de reforma del Estado incorpore una nueva generación de instituciones rurales, procedimientos y mecanismos compensatorios que amplíen las posibilidades de los mercados y reconcilien una economía de mercado eficiente y competitivo. (Gordillo de Anda, 2001; 33)<sup>28</sup>*

Que deben ir acompañadas de inversiones por parte del estado no solo a escala productivo, para insertar a los productores al sistema, sino también en aspectos sociales:

*La estrategia de Desarrollo Rural requiere de un proceso de inversión social y productiva que complemente la capacidad de ahorro de los campesinos y fortalezca el poder de negociación de sus organizaciones. La autonomía en la orientación del proceso exige que los campesinos estén en capacidad de participar activamente en el Desarrollo Rural, lo que sería difícil en condiciones de deterioro de la pequeña producción agrícola. (Gordillo de Anda, 2001; 35)<sup>29</sup>*

Para el autor de esta propuesta de investigación, la evolución de las políticas agrarias en el Ecuador, debieron ser aplicadas en base a una secuencia, ya que una complementa a las otras, pero si nos referimos a la apreciación de Dervin:

*Los cambios en las políticas agrícolas, en vez de obedecer a una estrategia de desarrollo bien definida, tuvieron más bien el carácter de medidas especiales en*

---

<sup>27</sup> GORDILLO DE ANDA, Gustavo. "Un nuevo trato para el Campo". Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Tierra. Reformas Innovadoras Agrarias para Sustentabilidad y reducción de la Pobreza. FAO. Bonn 2001

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

*respuesta a preocupaciones macroeconómicas o sectoriales de corto plazo y a demandas de los grupos de presión. (M. Dirven, 1999; 178)<sup>30</sup>*

Parecería que fueron fruto de las conveniencias de los involucrados en el tema, más no de una planificación centrada en el desarrollo del sector y del país. Por lo que el suscrito considera necesaria establecer un estudio que permita comparar no solo de forma teórica, sino con un enfoque en los resultados obtenidos, a través de los instrumentos de aplicación de las políticas, para lo que debemos de partir segmentando el análisis del periodo según la aplicación de las escuelas de pensamiento agrario.

Existe un trabajo de diagnóstico del sector realizado por Morris Whitaker<sup>31</sup> en la década de los 90s, que identifica las principales falencias de este sector encasillándolas dentro de cuatro problemas fundamentales: El primero se centra en que las reformas estructurales implementadas son demasiado limitadas y superficiales, las que se reflejaron en la disminución del promedio del tipo de cambio real, en presiones inflacionarias, en una fuerte tendencia hacia la dolarización de la economía y tasas de interés extremadamente altas.

La segunda visualiza una carencia de incentivos hacia la agricultura con la aplicación de políticas macroeconómicas, que originaron una contracción del sector principalmente producida por la reducción de los precios agrícolas internos, en contraposición del aumento de los precios internacionales que se presentaron en este lapso temporal, para este autor la causa se centra en la caída de la tasa de cambio real, lo que restringió las inversiones y el ahorro a niveles relativamente bajos para este sector de la economía.

La dependencia creciente hacia los recursos naturales es el tercer problema fundamental del sector agropecuario para Whitaker, ya que los productores de este sector continúan

---

<sup>30</sup> DIRVEN, Martínez. “El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad”. Revista de la CEPAL No. 68

<sup>31</sup> De aquí en adelante nos referiremos al trabajo realizado por Morris Whitaker para el Gobierno del Ecuador, el BID, el USAID, el IICA, el IDEA y la Universidad del Estado de Utah en 1996, denominado “Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador”

utilizando como pilar de sus sistema productivo los recursos naturales y no los factores modernos de producción, lo que genera una degradación substancial del entorno natural.

El problema más crítico dentro de la agricultura ecuatoriana es el deficiente sistema de investigación, educación y extensión agrícola, que Whitaker define como Base Científica Agrícola, lo que ha ocasionado una baja productividad y un costo de producción agrícola alto, en comparación con sus competidores.

Así como este autor plantea un diagnóstico, también define cuales serían sus posibles soluciones: Reformar las Políticas Sectoriales; incrementando el apoyo a la base científica agrícola, eliminando las intervenciones en los precios agrícolas y mejorando los mercados, fortaleciendo los mercados de tierras aun no desarrolladas, consolidar las reformas en irrigación y recursos hídricos, y mejorar la base de datos y la capacidad analítica.

Reformar la Políticas Macroeconómicas; acelerando la estabilización a través de la profundización de las reformas fiscales y estructurales, manteniendo la tasa de cambio nominal como ancla del programa de estabilización y de reformas estructurales, refinando la reforma a la política comercial internacional, y continuando con las reformas de los mercados financieros.

Si bien a partir del estudio de Whitaker han ocurrido muchos cambios, algunos de los cuales fueron resultado de su trabajo, existe aun una seria distorsión del sector agropecuario, por lo que el presente trabajo busca analizar cual ha sido el comportamiento del sector centrándose en dos de los problemas fundamentales planteados por este consultor, el efecto de la falta de incentivo de las políticas macroeconómicas y la contracción generada por la implementación de las políticas estructurales del sector. Los otros dos problemas, la deficiencia de la base científica y la sobre utilización de los recursos naturales, constituyen sin duda un tema de gran interés investigativa, pero serán en el presente estudio considerados de forma superficial.

## **1.2.- POLÍTICAS DEL SECTOR AGRÍCOLA.-**

No se puede afirmar que en el Ecuador se aplicó puramente alguna de las escuelas, mas bien se podría definir que se trató de aplicarlas a veces simultáneamente, si observamos la historia del país, la política de Control de Precios ha estado vigente durante casi todo el espacio temporal de estudio, como una herramienta de complementación de las otras políticas, si se quisiera establecer una etapa de influencia de las escuelas se tendrá que dividir en dos, una primera bajo la escuela de pensamiento de la Reforma Agraria y otra bajo la Apertura Comercial.

Para diferenciar estos dos espacios temporales debemos partir de un criterio, el enfoque empresarial agrícola, ya que la Reforma Agraria según los autores anteriormente analizados, buscaba transformar la estructura precapitalista del sector agrícola en una ordenación capitalista, es decir consolidar la industria agropecuaria en un enfoque empresarial. Y la Apertura Comercial, que es un modelo producto de la orientación neoliberal, parte de una estructura agraria de corte empresarial.

### ***1.2.1.- Reforma Agraria.-***

Si hemos establecido este criterio, entonces justifiquemos la razón de la fragmentación temporal del periodo de estudio, partiendo por la Reforma Agraria (1964 – 1979), la que entra en vigencia el 11 de julio de 1964, con la emisión del Decreto # 1480 del Gobierno Militar, y *“que se dedicó a dos grandes objetivos: eliminar los huasipungos y tomar control sobre las tierras de propiedad fiscal”*<sup>32</sup>. Los puntos más relevantes de esta ley fueron:

1. Declarar como tierras expropiables a las ociosas, las deficientemente explotadas, las de gran presión demográfica y las que violen las leyes que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.
2. Fijar el tamaño máximo de la propiedades en 3 500 has en la costa y 1 800 has en la sierra
3. Declarar abolidos el huasipungo y la yanapa

---

<sup>32</sup> LOPEZ, Ernesto. La Ley de Desarrollo Agrario y la Modernización. Ecuador Debate N° 32, CAAP, Quito, agosto de 1994.

#### 4. Permitir el régimen de aparcería<sup>33</sup>.

Esta Ley original no cumplió el propósito para la que fue formulada, por lo que se plantearon algunas reformas como: La ley # 155 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1967; los decretos de agosto de 1969 y marzo de 1970, originadas por la crisis bananera de 1967 a 1969, las famosas Leyes de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura<sup>34</sup>, el 7 de septiembre y en diciembre (Ley 1001)<sup>35</sup> de 1970; el decreto # 70, en enero de 1971, que permite las expropiaciones del CEDEGE, y la Ley de Procedimiento Agrario de junio de 1971.

Todas estas reformas concluyen y se consolidan con la promulgación el 9 de octubre de 1973, de la Segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización (Decreto #1172)<sup>36</sup>, en reemplazo de la anterior, “*Que intento recoger los logros habidos en el campo de las transformaciones agrarias acaecidas en la década anterior, tanto nacionales como internacionales, tratando de evitar ciertos errores*”<sup>37</sup> y que tenía por objeto desarrollar las fuerzas productivas. Para Botero esta ley se denominaba integral, “*ya que fue concebida como la combinación de un proceso mediante el cual se opera una redistribución de la propiedad y del ingreso que permite eliminar el latifundio, integrar el minifundio, destruir la rígida estratificación social e incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados*”<sup>38</sup> y fue fruto de varios hechos políticos y de la gran presión política de grupos de campesinos, indígenas y blanco-mestizos ante el escaso éxito de la primera ley.

---

<sup>33</sup> Para Ospina (1993), citado por Botero (1994), la aparcería no solo es una forma de producción sino también de empleos y que practica principalmente entre pequeños campesinos, es un fenómeno vinculado a la escasez de tierras para los campesinos pobres y escasez de mano de obra para aquellos que disponen de mas recursos.

<sup>34</sup> Para Botero (1994). Hacia finales de la década de los 60, una parte importante de las explotaciones agropecuarias situadas en la costa, eran explotadas bajo formas precarias, las que hacen alusión al hecho de que los campesinos situados en las mismas no eran propietarios de la tierra, sino que las explotaban mediante el pago de diversos tipos de renta a los terratenientes propietarios.

<sup>35</sup> Esta ley estaba dirigida exclusivamente hacia el trabajo precario del sector arrocero

<sup>36</sup> Durante el Gobierno del Gral. Guillermo Rodríguez Lara

<sup>37</sup> LOPEZ, Ernesto. La Ley de Desarrollo Agrario y la Modernización. Ecuador Debate N°.32, CAAP, Quito, agosto de 1994.

<sup>38</sup> BOTERO, Luis. “Luchas simbólicas en los conflictos por la tierra en Chimborazo, Ecuador” Tesis del Programa de Postgrado en Antropología 1991-1993, FLACSO Junio de 1994

Mucho se ha escrito sobre la Reforma Agraria, principalmente a lo que se refiere a la titulación de la tierra y el cambio de la estructura social rural, el propósito de este estudio no es referirse a estos temas tan bien planteados por varios autores, sino medir el impacto que las herramientas de las políticas causaron sobre el sector agrícola, como los efectos de: los decretos de abolición del trabajo precario, el control del tipo de cambio, y el crédito subsidiado a través del BNF.

Para investigar estas tres variables se va a segmentar el periodo definido como de aplicación de la Reforma Agraria en dos etapas de análisis:

- Una inicial marcada por la promulgación de los decretos que buscaban abolir el trabajo precario, para lo que se dividirá el espacio temporal de la Reforma Agraria de 1964 a 1979 en dos, de 1964 a 1970, como el periodo donde no existía legislación en contra del trabajo precario, y de 1971 a 1979 en que si lo existía, partiendo del supuesto que las leyes entraban en vigencia el 1 de enero del siguiente año de haber sido promulgadas, con el fin de analizar el impacto de estos decretos sobre el sector agrícola, específicamente sobre el ámbito laboral.
- Y una enmarcada por la vigencia de las leyes de Reforma Agraria, por lo que se dividirá el periodo de 1964 a 1979 en dos, de 1964 a 1973 que es la etapa de vigencia de la Primera Ley de Reforma Agraria y Colonización, y de 1974 a 1979 como vigencia de la Segunda Ley, bajo el mismo supuesto anterior, con el fin de analizar las políticas de crédito como herramienta de impacto para el sector agropecuario, e incluir la importancia de la política cambiaria para el sector.

### ***1.2.2.- Apertura Comercial.-***

Usando el mismo criterio del enfoque empresarial agrícola, se tendría que definir un nuevo periodo a partir de 1980, el que vamos a delimitar hasta 1999 por razones que expondremos más adelante, en el cual se implementaron políticas agrícolas que se pueden encasillar dentro de la escuela de pensamiento agrario denominada Apertura Comercial, porque definirla de esta manera, partamos del hecho que a inicios de la década de los ochenta se origina una crisis económica que estalló por las altas obligaciones de pago de la deuda

externa y por una recesión internacional que afectó principalmente las tasas de interés, lo que provocó la caída de las exportaciones y de los precios internacionales, principalmente de productos primarios, en consecuencia en el Ecuador según Colyer:

*“En el Gobierno de Hurtado se instituyó un proceso de reforma económica, proceso que fue acelerado durante el siguiente Gobierno de Febres Cordero (1984-1988). Estas oportunas reformas dieron incentivo a la agricultura y como resultado hubo una notable mejoría en la producción...”<sup>39</sup>.*

Todas estas reformas estaban orientadas hacia la apertura económica, buscando principalmente fomentar el incremento de las exportaciones, es decir que se estaba originando un cambio en el modelo de desarrollo, dejando atrás el enfoque interiorista y sembrando las bases hacia un modelo enfocado hacia fuera. Ahora la pregunta ha de centrarse, porque iniciar a partir de 1980, la primera respuesta se concentrará en que este tipo de modelo fue típico de los nuevos gobiernos democráticos y estos se iniciaron en agosto de 1979, y la segunda respuesta es que en esta época se promulga la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, que como Pachano describió anteriormente tenía como objetivo consolidar la nueva estructura originada con la Reforma Agraria y fomentar el desarrollo empresarial del productor agropecuario, que es la base de la aplicación de las políticas de corte hacia la Apertura Comercial.

Iniciemos segmentando este periodo de estudio (1980-1999) enmarcada en las leyes y políticas dirigidas hacia el sector agropecuario, con tendencia hacia la apertura comercial, por lo que dividiremos el marco de estudio en tres temporalidades:

- La vigencia de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1980 a 1984,
- La aplicación de políticas de Comercialización y Precios Agropecuarios de 1985 a 1994, y
- Finalmente con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1995 a 2003.

---

<sup>39</sup> COLYER, Dale. “Desarrollo del Sector Agrícola Ecuatoriano desde 1988”, Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador. Editado por Morris D. Whitaker, Volumen II. IDEA, Quito, junio 21 de 1996

Partamos con la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, la cual fue sancionada por el Gobierno de la Junta Militar el 6 de marzo de 1979, es decir a solo cinco meses de entregar el poder al nuevo gobierno democráticamente elegido, la mejor forma de describirla es a través de Botero, que la define como:

*“Un extenso articulado destinado a fijar medidas para incrementar la producción agropecuaria, se cambia radicalmente los artículos de exigencias de trabajar un porcentaje determinado del predio, de hecho la inmensa mayoría de las grandes unidades pasaron a ser eficientes. Además se cierra el mecanismo de afectación de los predios vía la invasión de las grandes haciendas por campesinos organizados”.*

Dentro de esta temporalidad se utilizaron como herramientas: el mantenimiento de la política de crédito subsidiado, una política cambiaria sustentada en macro devaluaciones y un control de los mercados de factores, a través de empresas estatales proveedoras de insumos y servicios, y de los mercados de productos, a través de listas de precios oficiales para el consumidor y para el productor.

Para el periodo de implementación de políticas Comerciales y de Precios, se estableció nuevas estructuras de comercialización, como la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios y la intervención de los mercados de factores y productos, con un control de los precios internos al consumidor, precios de sustentación para los productores, aunque según Whitaker *“El número de productos sujetos al control estatal fue reducido”*<sup>40</sup> y Banda de Precios para los productos agrícolas importados, los que según Whitaker contribuyeron a la disminución de los precios reales de los productos agrícolas. Se eliminaron las restricciones a las exportaciones, así como los impuestos que gravaban dicho sector. Además se produjeron políticas macroeconómicas discriminatorias para el sector agrícola, como fijación de la tasa de cambios a través de macro devaluaciones (1984-1988) y micro devaluaciones (1988-1992), con tasa sobrevaluadas y controladas, lo que para Whitaker favoreció al incremento del precio de los productos agrícolas exportados.

---

<sup>40</sup> WHITAKER, Morris. Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador. Estudio Síntesis. IDEA, Quito 21 de Junio de 1996

Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario, la cual fue fruto de las presiones políticas de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, que agrupa a grandes empresarios agropecuarios y agroindustriales de la leche, las flores y la palma africana principalmente, el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) y los Movimientos Indígenas, el debate de esta ley originó los grandes levantamiento de la CONAIE de 1990 y 1992, se buscaba establecer según Novillo:

*“Una estrategia para la acumulación capitalista en el agro; desarticulando toda forma de propiedad comunal sobre la tierra, vincular el capital financiero a la renta agraria: y controlar, bajo esquemas de reproducción capitalistas, la tierra y la fuerza de trabajo del campo, tendiente a reforzar la gran empresa capitalista, la transnacionalización de los mercados, la inversión especulativa y los bajos salarios. Para demostrar el fracaso de la Reforma Agraria y la necesidad de una vía de desarrollo capitalista en el agro”<sup>41</sup>*

Durante la vigencia de esta ley, se estableció una liberación mucho mayor de la economía agrícola del Ecuador, ya que los mercados de factores y productos, así como los precios fueron completamente liberados, a excepción de la leche, que aun se fijaba el precio, y el banano, que mantenía su política de precio de sustentación. Se eliminó totalmente los impuestos directos e indirectos a las exportaciones, se mantuvo una política de crédito agrícola subsidiado, basada en la condonación continua de los intereses, se apoyó al desarrollo de proyectos de comercialización y de mejoramiento técnico a través de la contribución gremial basada en una carga impositiva a las exportaciones. En lo referente a la política cambiaria se estableció un mercado cambiario intervenido por el Banco Central, a través de bandas cambiarias para mantener estable el tipo de cambio.

### **1.2.3.- Dolarización.-**

Si bien este esquema es una política monetaria, aunque para algunos especialistas esta es una política cambiaria rígida, y no puede ser considerado como una política agrícola, su implementación en el Ecuador ha originado controversias ideológicas y económicas, por lo

---

<sup>41</sup> NOVILLO, Natalia, y Otros. La Ley de Desarrollo Agrario y el debate en torno a la modernización del agro. Ecuador Debate N° 46, Quito, abril de 1996

que pese a que durante este periodo (2000-2003) se puede considerar como una continuación de la Apertura Comercial, el presente estudio lo analizará separadamente para visualizar la incidencia de esta política sobre el sector agropecuario.

### **1.3.- VARIABLES.-**

A través del desglose de las herramientas utilizadas en las políticas agrícolas podemos identificar algunas variables, que van a ser analizadas en el presente estudio:

**Crédito.-** Esta variable ha estado presente a través de todo el periodo y ha sido utilizada como herramienta de aplicación, la característica incluso hasta nuestros días ha sido su implementación directa a través del Banco Nacional de Fomento por medio de tasas de interés subsidiadas, aunque a partir de 1994 existe una afluencia del crédito privado hacia este sector, el destino de estos créditos ha sido muy cuestionado, como lo expone Southgate *“El crédito subsidiado ha sido utilizado principalmente por los grandes productores”*<sup>42</sup> y Novillo citando a Ponce *“Del total de crédito que se otorga en el país solo el 8% es para el sector agrario, y de ese porcentaje, es deducible que los recursos que llegan a los pequeños propietarios son mínimos”*<sup>43</sup>. Por lo que se va a utilizar para el análisis esta variable, para medir su impacto en el sector agrícola durante el periodo de estudio.

**Remuneraciones.-** Si bien la única política de corte laboral implementada en el sector agrícola del Ecuador fueron los decretos en contra del trabajo precario, su utilidad radica en establecer si su impacto sobre el sector agropecuario es significativo. Hay que tener en cuenta que este sector se desenvuelve entre la informalidad, mayoritariamente, y la formalidad laboral.

---

<sup>42</sup> SOUTHGATE, Douglas y Otros. “La Articulación de la Propiedad Privada en el Ecuador Rural”. Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador. Editado por Morris D. Whitaker, Volumen II. IDEA, Quito, junio 21 de 1996

<sup>43</sup> PONCE, Javier. “Editorial, Diario Hoy, Junio 17 de 1994”

***Mercados de Factores y de Producción.***- Esta variable ha fluctuado, especialmente los precios, desde el control total, la intervención estatal, hasta su liberalización completa, por lo que medir su impacto nos daría una visión real del efecto sobre el sector rural, lamentablemente es difícil establecer una variable concreta para medirla, por lo que se considera que visualizar el comportamiento de la producción y el consumo interno, sería de utilidad para medir su impacto.

***Política Cambiaria.***- Si bien esta no es una herramienta de la política agrícola, el tipo de cambio se considera una variable de impacto directa sobre el sector agropecuario, principalmente sobre los dedicados a la producción para el mercado externo, como en menor grado a los destinados al mercado interno, ya que afecta directamente el poder adquisitivo de los potenciales consumidores. Si observamos a través del periodo de estudio esta política ha fluctuado desde el control del precio cambiario, a través de fluctuación fija, o sucia<sup>44</sup>, hasta la adopción de otro esquema monetario como la dolarización.

***Política Monetaria.***- Esta variable tampoco es una herramienta de política agropecuaria, pero su impacto, medido principalmente como tasa de inflación, en el mercado interno puede provocar el incremento o la reducción del consumo.

Existen otras variables como la Tenencia de la Tierra y la Transferencia Tecnológica, que no serán tomadas en cuenta en el presente estudio, ya que existen algunos excelentes trabajos que analizan este tema. La Extensión Agraria y la Base Científica son también variables sobre las cuales no se han realizado estudios, pero que no entran dentro del enfoque del presente trabajo.

#### **1.4.- LOS PRINCIPALES SECTORES AGROPECUARIOS.-**

En el país todos los sectores productivos agropecuarios son importantes, pero sin duda podemos clasificarlos en dos grandes grupos, aquellos que han estado destinados en su

---

<sup>44</sup> La flotación cambiaria sucia, se caracterizo por una supuesta libertad cambiaria sostenida por una banda cambiaria intervenida por las autoridades monetarias del país para regular el tipo de cambio

producción hacia las exportaciones y los que se han consolidado hacia el mercado interno, dentro de estos dos grandes grupos existen diversidad de producciones sectoriales, en las exportaciones han florecido los denominados productos tradicionales<sup>45</sup> y no tradicionales, sin duda los que mayor aporte han otorgado al país son los tradicionales y dentro de éstos, el Banano es el que durante mayor espacio temporal ha mantenido el esquema de un Ecuador Monoexportador. En el caso del mercado interno la industria lechera ha sido la de mayor auge, y su agremiación, la que mayor ponderación política ha alcanzado para influir sobre la implementación de las políticas agrarias, como lo señala Whitaker

*“La producción de ganado y leche se ha incrementado significativamente, en gran parte debido a los esfuerzos de las asociaciones de Productores Ganaderos y al Asistencia Internacional”.*<sup>46</sup>

Si agregamos que la presente investigación busca determinar el impacto de las políticas implementadas sobre el sector rural nacional, lo lógico sería definir los casos de sectores agropecuarios de estudio según su desarrollo regional y el mercado de destino, por lo que se evaluará las políticas del sector bananero y lechero, por que su influencia productiva repercute sobre las regiones litoral e interandina respectivamente, además los dos son los sectores de mayor importancia dentro del mercado externo e interno correspondientemente.

---

<sup>45</sup> Banano, Café y Cacao

<sup>46</sup> WHITAKER, Morris. “la Base Científica Agrícola” Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador. Editado por Morris D. Whitaker, Volumen II. IDEA, Quito, junio 21 de 1996