

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril de 1999

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Nacional: Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

Marco Romero C.

Política: El juego del desconcierto / 27-36

Fernando Bustamante

Conflictividad Social Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

Internacional: Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión /73-94

José Sánchez-Parga

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

Angel Polibio Córdova

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

Nancy Fraser

ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

por *Giancarlo Bosetti*. Introducción y traducción *Marc Saint-Upery*

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194

DEBATE AGRARIO

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

Manuel Chiriboga

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos

ANALISIS

El mundo no esta hecho para partidos / 257-272

Francisco Sánchez López

Esperando a Godot / 273-294

Franklin Ramírez Gallegos

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

Ricardo Patiño Aroca

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

por Alberto Acosta

DEBATE AGRARIO

El sector agropecuario ecuatoriano: Cuellos de botella y estrategias de salida*

Manuel Chiriboga**

El Ecuador tiene una de las tasas más altas de concentración de la tierra, tasa particularmente pronunciada en la costa y en la sierra centro norte que mantiene en la pobreza a la inmensa mayoría de la población rural ecuatoriana.

Los principales atolladeros

Desarrollo desigual del sector y no aprovechamiento de sus potencialidades

El sector agropecuario se caracteriza por su acentuado dualismo entre un sector exportador dinámico, productor de nuevos cultivos de exportación y bienes agro industriales, capaz de adaptarse al cambiante contexto económico internacional, dotado de buenas potencialidades tecnológicas y gerenciales, manejo de información, con enlaces productivos adecuados hacia delante del sistema productivo y, el resto del sector productor, tanto dirigido al mercado interno como ex-

terno, básicamente constituido por medianos y pequeños productores, caracterizados por sus bajos rendimientos, su carácter extensivo y en algunos casos contraproducente para el medio ambiente. Entre estos dos sectores básicos existe un conjunto de situaciones intermedias, que incluye desde grandes propietarios extensivos a pequeños productores eficientes, funcionando en relación con mercados internos y externos dinámicos.

Este desarrollo desigual es el resultado tanto de un modelo económico que produce un lento crecimiento en los salarios y de la capacidad adquisitiva interna como de la ausencia de políticas de fomento

* Este artículo forma parte de la investigación "El Sector Agropecuario, tendencias y desafíos". Agradezco a Lourdes Rodríguez por su colaboración en varias secciones de la investigación.

** Sociólogo e investigador. Secretario Ejecutivo de ALOP.

hacia el sector productor, lo que contrasta con políticas macro económicas favorables al sector exportador. Ello da como resultado el desperdicio significativo de recursos naturales, económicos, humanos y organizativos, que no obtienen incentivos adecuados para su actividad productiva y que tienden, a alejarse del sector o practicar una agricultura de bajos rendimientos. Adicionalmente se produce el empeoramiento de las situaciones de pobreza en el ámbito rural y su impacto en la destrucción del medio ambiente y los recursos naturales.

Por otro lado, la ausencia de señales estables hacia los agricultores por parte del estado como puede ser el caso del retraso cambiario, proveen escenarios inadecuados para buena parte del sector exportador, incluyendo algunos de sus rubros más importantes como el banano, el cacao y el café, el sector más dinámico de la economía del país, que podría poner en riesgo el esfuerzo realizado en este campo. En buena parte la inserción externa de estos productos se basa en bajos salarios y precios pagados al productor, lo que trae como efectos una baja productividad.¹

Revertir esta situación, mediante la corrección del retraso cambia-

rio, la estabilización de la economía y la puesta en marcha de políticas de apoyo al sector de pequeños productores es un elemento crítico para el futuro del sector.

Fuerte concentración de la tierra e inexistencia de políticas dirigidas a lograr un desarrollo más incluyente del sector agropecuario.

El Ecuador tiene una de las tasas más altas de concentración de la tierra, tasa particularmente pronunciada en la costa y en la sierra centro norte, que mantiene en la pobreza a la inmensa mayoría de la población rural ecuatoriana. Ello resulta tanto de la aplicación de políticas redistributivas inadecuadas e incompletas, como también de la eliminación de dichas políticas, sin que sean sustituidas por políticas que promuevan la redistribución por el lado del mercado. El Ecuador tiene una de las experiencias más ricas en este campo llevada adelante por una ONG, cuya potencialidad para programas nacionales no ha sido explorada².

En los últimos años la ausencia de políticas redistribuidas de la tierra ha sido acompañada por el debilitamiento de los programas de desarrollo rural, particularmente en

1 Ver los trabajos de C. Larrea et al, (1989) y Carlos Larrea (1997)

2 Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP. W. Navarro, A. Vallejo, X. Villaverde, FEPP. Quito: 1996.

sus objetivos productivos. Ello ha significado una creciente dificultad para que los pequeños productores puedan acceder a crédito, asistencia técnica e información de mercados. Los programas de desarrollo rural existentes no han sido renovados para compatibilizar sus acciones con el nuevo contexto económico. Tampoco incluyen un enfoque diferenciado con relación a los diversos tipos de productores, ni tienen un enfoque de desarrollo micro regional descentralizado, que combine la promoción de la actividad agropecuaria, como el impulso a las actividades no agropecuarias rurales. Ello requiere potenciar las relaciones entre el sector público, privado y social agropecuarios.

A ello se añade un acelerado proceso de deterioro de los recursos naturales, tanto por efecto de la presión campesina sobre la tierra, como de prácticas empresariales poco sostenibles, que incluyen el sobre uso de agro químicos. Todo ello lleva a agudos procesos de erosión, desertificación y salinización. Dicho proceso se agrava por la ausencia de políticas de promoción de la forestación.

Bajos rendimientos agrícolas y reducida competitividad de la misma

La agricultura ecuatoriana se caracteriza por sus bajos rendimientos y productividad. Ello es el resul-

tado tanto de un ambiente macro económico y sectorial inadecuado, como también de la ausencia de una política tecnológica. En los últimos años no solamente se ha debilitado el sistema de generación de tecnología, sino que se ha eliminado el sistema público de transferencia, sin incentivar adecuadamente su sustitución.

El país invierte poco en investigación y desarrollo y mantiene un sistema caracterizado por bajos niveles de coordinación entre los actores involucrados. A ello se agrega un esfuerzo limitado en el campo educativo dirigido a las zonas rurales. Tampoco existen programas dirigidos a fortalecer la formación y desarrollo de capacidades gerenciales en la agricultura, el acceso y desarrollo de la información y comunicación para las zonas rurales, lo que redundo en recursos humanos ineficientes para el sector.

Con muy pocas excepciones, se caracteriza por su baja competitividad. Nuestras ventajas comparativas se basan en la buena dotación de recursos naturales y los bajos salarios del país. Ello constituye un problema central frente a una agricultura cada vez más abierta a la competencia internacional. Existen evidencias, sin embargo, como en los casos de flores y hortalizas de exportación, que cuando, se vincula adecuadamente, la investigación tecnológica, la formación en geren-

cia, el manejo de información, es posible desarrollar sectores altamente competitivos.

Debilidad del sistema institucional para el desarrollo del sector agropecuario

Los procesos de privatización y eliminación de competencias públicas en los diversos campos del desarrollo agropecuario, bajo la presunción de que el sector privado retomaría dichas actividades, no parecen haber dado resultados, particularmente entre los organismos encargados de atender a los pequeños productores. El rol normativo y regulador del estado, debe implicar políticas de incentivo a la formación de organizaciones privadas para atender las necesidades de los pequeños productores promoviendo coordinación de la oferta existente, como de las ONGs, las organizaciones de productores, las organizaciones campesinas, etc. El esfuerzo público en este campo ha sido parcial y solo concentrado en las organizaciones gremiales. Ello implica el desperdicio de otras potencialidades profesionales y organizativas.

Existe en el país un cúmulo de experiencias organizativas en campos como los mercados de tierras, de crédito, de asistencia técnica, de infraestructura, de capacitación y

formación, que por su aislamiento, no son potenciadas. Ellas pueden jugar un papel vital en el desarrollo y formación de mercados para el sector agropecuario y rural.

Generar estas interrelaciones y potencialidades implica pasar de una concepción estado céntrica del fomento agropecuario a una que asigna al estado un rol normativo, regulador y promotor de sistemas institucionales, que potencian las relaciones entre diversas organizaciones públicas, privadas, empresariales, no gubernamentales, sociales y gremiales. Es imprescindible fortalecer la capacidad normativa y reguladora del sector público con relación al sector agropecuario, incluyendo su capacidad de producir y difundir información hacia los productores, de concertar posiciones comunes en cuanto a las negociaciones de comercio, de prever evoluciones en cuanto a mercados y riesgos naturales.

El sistema institucional existente ha sido poco participativo e incluyente. No han existido ni se han promovido procesos de concertación entre los distintos actores del sector. Aquello ha conducido, de un lado a un alto nivel de conflictividad interna, y de otro a una débil interlocución con otros estamentos de la sociedad y el Estado. La disposición de la nueva Constitución

contenida en el Art. 266³ podría abrir posibilidades para una acción política concertada.

Reducido desarrollo de los mercados de factores, productos e insumos para la producción agropecuaria

Los mercados en el sector rural son poco eficientes, normalmente monopólicos, monopsónicos u oligopsonicos. También se caracterizan por bajos niveles de transparencia y reducido flujo de información entre los participantes, todo lo que implica inadecuados incentivos a los productores y altos costos de transacción. Otra característica es la debilidad de la infraestructura productiva y de comercialización y más recientemente el deterioro de la ya existente, lo que hace que los costos de transacción en dichos mercados sean especialmente altos. Como consecuencia, muchos productores reciben precios bajos por sus productos, los consumidores pagan precios altos y no existe un control adecuado de calidad.

En ciertos mercados específicos como el crédito la ausencia de titulación de la tierra limita el que ésta sirva como garantía. En otros la dispersión de los productores hace que los costos de recolección y almacenamiento poscosecha sean altos y

poco atractivos para un mayor número de consumidores. Adicionalmente, las organizaciones de productores con la finalidad de reducir los costos de transacción, generar economías de escala o favorecer los contratos son muy precarias y poco significativas. La debilidad de las estructuras jurídicas lleva adicionalmente a que los contratos no sean buscados como forma de establecer relaciones de largo plazo entre productores, comerciantes y agroindustriales.

En todos estos campos la falta de políticas estatales de nuevo tipo tiene como efecto el que los productores no cambien sus comportamientos tradicionales y opten por opciones rentistas.

Un problema particularmente grave se relaciona con la reconstrucción de la infraestructura productiva agropecuaria, especialmente la afectada por el fenómeno de El Niño. A ello se añade la debilidad de otros soportes críticos para el desarrollo de los mercados como los sistemas de información y las comunicaciones.

Las estrategias

El sector agropecuario puede y debe jugar un papel central en el desarrollo económico y social del país. Su capacidad está asentada en

3 Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República del Ecuador.

la disponibilidad y potencialidad de los recursos naturales, en los enlaces que la actividad agropecuaria establece con los restantes sectores económicos, tanto hacia adelante como hacia atrás del proceso productivo, en su capacidad de generar empleo y de movilizar los recursos de los pobres del país para un desarrollo más equitativo y finalmente en su potencialidad para lograr un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones y provincias del Ecuador.

Lograr tal contribución depende en buena medida en los objetivos de política y en los instrumentos que se utilicen para alcanzarlos. Como se mencionó Ecuador está lejos de un proceso de desarrollo de tales características; por el contrario la agricultura ecuatoriana se caracteriza por un alto nivel de polarización entre un sector agropecuario de exportación dinámico y sectores atrasados y de baja productividad, caracterizado por agudos niveles de pobreza, bajos niveles de productividad y competitividad sistémica, ausencia de políticas macro económicas estables y conducentes y de políticas sectoriales diferenciadas en función de una agricultura heterogénea, poco desarrollo de los mercados rurales financieros, de tierras, de insumos y de productos agropecuarios.

Alcanzar tales resultados requiere de una estrategia cuyo objetivo central es lograr en el mediano plazo un desarrollo competitivo, sostenible e incluyente y equitativo del sector agropecuario. La estrategia para el desarrollo del sector agropecuario debe concebirse como un conjunto de políticas, un programa de inversiones y un sistema institucional coherente con una óptica de participación de los diversos actores del sector. Entre los principios generales hacia una política agropecuaria deben mencionarse los siguientes:

La concertación entre el conjunto de actores del sector agropecuario, tanto a nivel global como al interior de las cadenas agro alimentarias y agro industriales. Ello es coherente con la definición de la nueva constitución que destaca que "las asociaciones nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector agropecuario, participarán con el Estado en las políticas sectoriales y de interés social." (art. 266, 3 inciso)

La sustentabilidad del desarrollo agropecuario por medio de la construcción de bases económicas estables, la generación de ingresos crecientes para los agricultores, mediante la utilización adecuada de todos los recursos naturales con sistemas de producción y prácticas de

manejo capaces de preservar los equilibrios ecológicos.⁴

El desarrollo incluyente y equitativo que implica no solamente la capacidad de movilizar el conjunto de recursos naturales, humanos y organizacionales presentes en el sector rural, sino la capacidad de los diversos actores de aprovechar las oportunidades que el nuevo contexto brinda y aumentar sus niveles de bienestar. Para ello es necesario establecer políticas sectoriales focalizadas hacia los pequeños productores y a los campesinos pobres, con una óptica de discriminación positiva. Especial atención debe darse a asegurar que las mujeres rurales y las poblaciones indígenas sean sujetos de políticas y programas que mejoren sus capacidades para captar las oportunidades que un nuevo programa de desarrollo implique.

La competitividad de la agricultura a nivel internacional como una condición básica para lograr los puntos anteriores y lograr transferencias positivas de recursos desde el mercado internacional hacia el país. Ello implica basar dicha competitividad no solamente en condiciones naturales y geográficas, sino en la capacidad de manejar nuevas

tecnologías agropecuarias (biológicas, mecánicas, químicas y crecientemente bio-tecnológicas), agro industriales, gerenciales y de manejo de información.

Dichos principios se refuerzan mutuamente, por lo que debe buscarse permanentemente el mejor balance entre ellos, de tal manera de asegurar un crecimiento de amplia base social, sostenible, participativo y al mismo tiempo competitivo. La concertación es la llave para alcanzar tal equilibrio.

Estrategias y políticas básicas para el sector

En función de los principales cuellos de botella y los principios estratégicos indicados más arriba, se proponen las siguientes estrategias, políticas e instrumentos de desarrollo: Políticas macro económicas estables y conducentes para un desarrollo agropecuario y rural de amplia base social; políticas de redistribución de la tierra y de desarrollo rural; políticas de apoyo a la investigación y transferencia tecnológica, políticas dirigidas a establecer un nuevo sistema institucional para la agricultura y políticas para fortalecer los mercados para la agricultura ecuatoriana.

Estrategias y Políticas Macro Económicas y Fiscales para el sector Agropecuario

Es imprescindible instrumentar un conjunto de políticas dirigidas a corregir las distorsiones actualmente existentes y que potencian las actividades especulativas y destructoras del medio ambiente y que castigan las actividades productivas. Ello incluye la necesidad de contar con un contexto macro económico estable y macro políticas caracterizadas por su continuidad. Entre las principales políticas que se requiere instrumentar se debe mencionar las siguientes:

Corrección y estabilización de las tasas de cambio. La experiencia ecuatoriana y regional es que las fuertes variaciones y la depreciación de la tasa de cambio, que oscila entre el 8% y el 18% de acuerdo a las últimas cifras disponibles, aplicadas con la finalidad de controlar la inflación castigan a la producción exportable y agropecuaria en general, atraen capitales especulativos y premian las inversiones extractivas de los recursos naturales. Ello reduce la rentabilidad de la actividad agropecuaria y por lo tanto no estimula inversiones en el sector, ni la

modernización tecnológica. La corrección de estas distorsiones es condición necesaria para un desarrollo agropecuario como el señalado.⁵

Las variaciones en las tasas de cambio también afecta el intercambio internacional y causa inestabilidad en los restantes precios de la economía, incluyendo los salarios, los precios de los insumos, de la tierra, etc. Este último punto se debe subrayar, pues se ha logrado establecer el impacto que economías no estabilizadas tiene en los precios de la tierra, al subir ésta por las expectativas inflacionarias y especulativas.

Políticas presupuestarias que promueven el empleo, sobre la base de facilitar la inversión y la innovación, incluyendo los enlaces entre agricultores y agro industrias. El control del déficit fiscal y una inversión pública dirigida a promover actividades económicas que sustenten un crecimiento dinámico de la economía y de su capacidad de generar nuevos y mejores empleos en las zonas rurales es una condición vital para asegurar un crecimiento de amplia base social. Inversiones en infraestructura productiva y de comunicaciones, en innovación tec-

5 Maximiliano Cox, Oscar Sismondi, *Nuevas Tendencias de la Política Agrícola en América latina y El Caribe: Consolidación y cambio*, en: *Debate Agrario*, CEPES, Lima, No. 27.

nológica y apoyo a la empresarización de la pequeña producción agropecuaria y agro industrial tendrán ese efecto significativo en la generación de empleo en el sector rural y en las capitales cantonales y de provincia. Ello a su vez fortalece la demanda rural y genera un crecimiento económico amplio, social y territorialmente.

En esta perspectiva puede pensarse en el mediano plazo en el establecimiento de bonificaciones especiales, en porcentajes reducidos, a las nuevas inversiones que se realicen en el sector agropecuario, aquellas que emprendan innovaciones productivas significativas y a las inversiones privadas en riego. El objetivo central es asegurar que dichos subsidios no se concentren exclusivamente en las grandes empresas sino que también se extiendan a las medianas y pequeñas inversiones agropecuarias y de infraestructura.⁶

Como señala el BID existen una serie de ejemplos de inversiones públicas, programas de incentivos tributarios y financieros que pueden atraer inversiones privadas en las zonas rurales con un impacto direc-

to sobre el empleo, tanto en actividades agropecuarias, como no agropecuarias, incluyendo el desarrollo turístico y la forestación.

Políticas tributarias para el sector agropecuario. La actividad agropecuaria aporta en forma reducida al fisco ecuatoriano. Buena parte de las explotaciones del agro no están organizadas como empresas y por lo tanto no son sujetas a control y supervisión, por lo que sus impuestos se limitan a rentas presuntivas, normalmente sub-valuadas y a bajos impuestos prediales. Si bien ello está vinculado a una escasa y poco efectiva prestación de servicios públicos, lo que al mismo tiempo se constituye en razón para no prestarlos. En ese sentido resulta necesario extender la cobertura impositiva al sector agropecuario. Para ello es conveniente considerar al menos tres principios:

- Impuestos a la actividad agropecuaria bajo las mismas condiciones que se aplican a las actividades urbanas, incluyendo impuestos a la renta, a las transacciones sobre la tierra y

6 Actualmente Chile tiene una política limitada de bonificaciones por medio de la cual el fisco corre con porcentajes reducidos de la inversión en fertilizantes, inversiones con apoyo de CORFO, forestación, obras de riego y tecnificación de la irrigación. En el caso de inversiones realizadas con cualquier Banco CORFO opera un instrumento que permite bonificar la inversión en un 5%, con un tope de 60 unidades de Fomento. Se estudiaba ampliar dicho monto hasta 100 UF. Cf. Emiliano Ortega, El Estado y el desarrollo Agrario en Chile, en Debate Agrario, CEPES, No. 26, Lima.

prediales, mediante la actualización de los catastros.

- Impuestos especiales a las tierras sin o con poco uso o a aquellas que explotan la tierra en forma no sostenible. Estos recursos serían la base para establecer un fondo para apoyar la adquisición de tierras por parte de campesinos pobres.
- Inversión de los impuestos generados en las zonas rurales y en la actividad agropecuaria en obras en las mismas zonas, sin perjuicio de que se aseguren transferencias desde las zonas urbanas.

Lo anterior implica realizar un esfuerzo sostenido para establecer empresas agropecuarias, fortalecer sus sistemas de contabilidad y en ciertos casos convertirlas en unidades de retención de impuestos. También implica establecer en los ministerios de finanzas unidades especializadas en campos de tributación agropecuaria. Finalmente, es necesario fortalecer y actualizar el catastro de propiedades agrícolas y rurales, considerando los cambios que puedan ocurrir en el precio de la tierra, como efecto de un nuevo ambiente macro económico y la capacidad de los municipios de cobrar dichos valores y utilizarlos en el desarrollo local.

Políticas para la redistribución de la tierra y reconceptualización del desarrollo rural.

Estas políticas están dirigidas a asegurar un desarrollo agropecuario incluyente y a enfrentar los problemas de pobreza del agro ecuatoriano. Incluyen políticas y programas de diverso tipo, definidas en función de los resultados a alcanzar y a los grupos de pobres a atender. En ese sentido son complementarios entre sí. Se debe mencionar la coherencia de la propuesta con los artículos 267 y 269 de la Constitución Ecuatoriana que entre otros menciona la necesidad de erradicar la pobreza mediante la redistribución y el acceso de los pobres a los recursos productivos (art. 267) a la necesidad de que el Estado brinde protección a la pequeña producción agropecuaria y la micro empresa rural. (art. 269)

Un programa de redistribución de la tierra por medio del mercado

Un programa de apoyo a los campesinos pobres para la adquisición de tierras en el mercado permitiría enfrentar uno de los temas estructurales más complejos de la agricultura ecuatoriana: la concentración de la tierra. Ello deberá realizarse por medio de un programa especial de crédito para dicha finalidad. Esta acción deberá desarrollarse sobre la base de las experiencias exitosas como las del FEPP (ONG ecuatoriana) y las que se es-

tán realizando con éxito en Brasil y Colombia.⁷

Ello implica por un lado la existencia de un contexto macro económico adecuado y estable, que reduzca las presiones inflacionarias y especulativas que presionan sobre el precio de la tierra hacia arriba. También requiere extender los sistemas de tributación a la agricultura, con recargos especiales a las tierras no utilizadas o no adecuadamente utilizadas. Estas medidas tenderán a promover a que los propietarios rentistas estén dispuestos a vender sus tierras. También deben establecerse políticas que mejoren los mercados de tierras, para lo cual acciones de titulación de la tierra, sistemas de registro simples a nivel cantonal y la apertura a la participación de empresas de medición y levantamiento topográfico, de preparación de los papeles necesarios, previo a que los títulos sean emitidos por el INDA, podrían ayudar a agilizar y abaratar la titulación de tierras.⁸

Por otro lado se requiere establecer un fondo especial de crédito, que incluya algún nivel de subsidios para los campesinos y pequeños

productores pobres deseosos de comprar tierra y un sistema de apoyo a la puesta en producción de las tierras adquiridas. Dicho fondo puede establecerse en uno de los Bancos Públicos como la Corporación Financiera Nacional, CFN, el que liberaría los recursos bajo reglas y requerimientos bien establecidos y controlados a través de las organizaciones no gubernamentales u otros intermediarios financieros, debidamente calificados y que operen con programas de crédito a los campesinos. La negociación de la tierra deberá darse libremente entre vendedores y compradores, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales o empresas de bienes raíces.

Debe ponerse énfasis en procesos de selección cuidadosa de los campesinos pobres y sin tierra, para lo que las ONGs están en buena posición de calificarlos. También ellas pueden ayudar a identificar emprendimientos productivos en las tierras adquiridas y establecer sistemas de apoyo a su puesta en producción. Para ello es preciso que opere un programa de desarrollo rural de nuevo tipo, descentralizado y

7 Cf. Shahid Burki, *The Long March: A reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, The World Bank, Washington, 1997. Igualmente, CINEP, *Tierra Adentro*, Santafé de Bogotá, 1996 y Ministerio Extraordinario para la política Fundiaria, *rede Data Terra*, Brasilia, Marco de 1996.

8 De hecho acciones de titulación de tierras emprendidas por el FEPP en convenio con el INDA han reducido considerablemente los costos de titulación de tierras para los campesinos.

participativo, tal como veremos más abajo.

Redefinición del programa DRI sobre la base del desarrollo micro-regional sostenible. Es necesario re-conceptualizar enteramente el programa de desarrollo rural ecuatoriano que actualmente tiene un enfoque centralizado, desde una secretaría localizada en el Ministerio de Bienestar Social y otra dirección en el Ministerio de Agricultura que no solamente definen las políticas, las estrategias, sino que ejecutan los programas de acuerdo a modelos pre establecidos por medio de unidades ejecutoras. Tal práctica y en el contexto de la actual constitución deberá ser reemplazado por un enfoque descentralizado, donde la micro región y/o el municipio rural se conviertan en la unidad de planificación y acción a través de la instauración de Consejos Municipales de Desarrollo Rural y ejecutado por las propias organizaciones campesinas, de pequeños productores y ONGs.

Los destinatarios de estos programas deben ser los pequeños productores, los campesinos, las mujeres rurales, los indígenas y afro ecuatorianos, con especial énfasis en aquellos que tienen recursos adecuados para aprovechar las oportunidades que el programa ofrece. Los recursos no se limitan a la tierra, aun cuando este es un criterio importante, sino también a ca-

pacidades humanas y organizativas. La finalidad última de este programa es la de lograr el despegue en el corto y mediano plazo de actividades económicas sustentables y rentables. Para ello es necesario establecer un solo mecanismo nacional de tipo político normativo encargado de llevar adelante un programa de desarrollo rural de enfoque productivo, mientras se transfieran las actividades de apoyo social al Fondo de Inversiones Social Ecuatoriano, FISE. La existencia de dos instituciones de apoyo a los pequeños productores, una con énfasis productivo y otra con objetivos más sociales, con poblaciones objetivo diferentes, establecería reglas claras para este sector. Actualmente, esta falta de diferenciación genera confusión y señales contradictorias.

La unidad político normativo encargada del desarrollo rural productivo debe corresponder al MAG, responsable de definir las políticas y normas, las zonas de intervención prioritarias, las asignaciones presupuestarias y los procedimientos administrativo operacionales, manteniendo un sistema de monitoreo y evaluación de tal manera de asegurar que las actividades que se realicen sean ejecutadas con criterios de calidad. Este nivel debe continuar las negociaciones con las fuentes externas de cooperación técnica y financiera para este tipo de progra-

mas como el Banco Mundial, el BID, el FIDA.

El nivel operacional del programa debe estar asegurado por instancias descentralizadas, con participación de organizaciones públicas y privadas, como las agencias del MAG cuando existieren, las organizaciones campesinas, representaciones empresariales, ONGs, que constituirían Concejos Municipales para el Desarrollo Rural. Ello permitiría asegurar una perspectiva de desarrollo micro regional y al mismo tiempo su enfoque descentralizado y participativo. El sistema nacional debe establecer criterios para asegurar que esa priorización responda al consenso y no exclusivamente a prioridades del Municipio u otros actores individuales.⁹

La ejecución de los programas debe corresponder a las ONGs, a las organizaciones campesinas y gremiales, a las empresas locales, previamente calificadas, seleccionados por concursos abiertos y transparentes. La idea central es que el programa refuerce las capacidades de las organizaciones locales, así como promueva programas con participación simultánea de los diversos actores locales: organizaciones campesinas, ONGs, Universida-

des, empresas, etc. El nuevo programa de desarrollo debe operar por medio de un conjunto de líneas de apoyo, cuyo número y definición precisa deben hacerla los consejos municipales de desarrollo rural y las organizaciones de pequeños productores y comunidades campesinas.¹⁰ Estas pueden incluir líneas como las siguientes:

Obras de pequeña irrigación, los proyectos de mini riego y mejora de los sistemas de riego que permiten intensificar la producción, aumentar la productividad y el empleo, sin poner en riesgo la continuidad en la propiedad campesina de la tierra.

Inversión en infraestructura productiva como carreteras rurales, centros de almacenamiento y otros.

Apoyo a la investigación y transferencia de tecnología con la finalidad de incrementar la productividad de los sistemas de producción campesinas. Ella debe operar con enfoques de sistemas de producción e incluir una activa participación de los campesinos. En el país existe una importante experiencia en este campo en manos de los organismos públicos como el INIAP (antiguo programa PIP) y en muchas ONGs. La transferencia tecnológica puede

9 La experiencia boliviana de desarrollo descentralizado y participativo sirve como referencia para esta sección.

10 Estas líneas han sido retomadas en buena parte del documento del BID, Estrategia de Desarrollo Rural, Washington, 1997 y de Banco Mundial, From Vision to Action, Washington, 1997.

puede ser encomendada a las ONGs, a los departamentos técnicos de las organizaciones campesinas y a las empresas que con esa finalidad se establezcan, debidamente calificadas, a las que se les debe asignar, al menos por un período, financiamiento público. La selección de dichas entidades deberá hacerse por medio de concursos abiertos. La experiencia de INDAP de Chile puede ser una fuente de apoyo importante para este tipo de programas.

Desarrollo de los sistemas financieros rurales por medio del establecimiento de una Banca de Segundo Piso, que puede ser asumido por la Corporación Financiera Nacional y que funcione en apoyo a organizaciones financieras locales: ONGs, cooperativas de ahorro y crédito y agencias bancarias locales. La ventaja de estas instituciones locales es su proximidad a los clientes, el manejo de la información local, sistemas de garantía alternativos como círculos de prestatarios y los menores costos de administración y transacción. La experiencia demuestra que adicionalmente este tipo de organizaciones locales tienen altos ni-

veles de recuperación, movilizan el ahorro local y funcionan con costos bajos. Obviamente requerirán sistemas de monitoreo y supervisión por parte de autoridades financieras nacionales y programas de capacitación y fortalecimiento institucional para los intermediarios locales.¹¹

Apoyo a nuevos emprendimientos agropecuarios y agroindustriales en función de mercados dinámicos. Ello incluye el apoyo a emprendimientos productivos vinculados a la agro exportación, la reconversión productiva de los pequeños productores hacia cultivos más rentables tanto vinculados a los mercados externos como a los mercados internos más dinámicos. Finalmente incluye el apoyo al cultivo orgánico de productos con mercados para ese tipo de productos. Ello puede adicionalmente hacerse por medio de contratos con empresas agro industriales o de comercialización. Incluye proyectos en campos como los quesos maduros, las semillas, ciertas flores, bulbos, frutas como la mora, el capulí, el babaco, el café, cacao y banano orgánico, tubérculos andinos, quinua, mermeladas, dulces, etc.¹²

-
- 11 Existen buenas experiencias en el país en este campo. Se puede mencionar al FEPP, al CAAP y a FINAGRO. Ver entre otros, M. Chiriboga et al, *Una Minga para la Vida, Crédito para los Pobres del Campo*, ILDIS, Abya Yala, Quito, 1998. Igualmente, Augusto Miranda, *Desarrollo de los Sistemas Financieros Rurales*, en IICA-INDAP-PROCORDER, *De agricultor a Pequeño Empresario con Crédito agrícola*, Santiago de Chile, 1993
- 12 Existe en el país una variedad y riqueza de experiencias de este tipo promovidas por ONGs y organizaciones campesinas que señalan la potencialidad de esta opción.

Establecimiento de centros empresariales en el campo para atención a los pequeños productores, con la función de crear y distribuir información sobre mercados, dar asesoría sobre mercadeo y comercialización, identificar empresas de servicios especializados, asesoría en gerencia de empresas rurales, servicios informáticos, formación de empresas campesinas, asesoría legal, etc.

Desarrollo de la micro empresa rural en actividades no agrícolas y de servicios rurales que pueden implicar opciones de empleo para muchos campesinos pobres, jóvenes y mujeres rurales, sin oportunidades en la actividad agropecuaria. Ello incluye no solo agro industrias, sino también empresas de servicios en campos como la mecánica y arreglo de maquinaria agrícola, la distribución de insumos, la carpintería, las construcciones rurales, el turismo rural y ecológico, etc. Para ello es necesario programas de formación y capacitación especializadas, programas de crédito y de asesoramiento micro empresarial. El desafío es extender este tipo de experiencias de las zonas urbanas a las rurales.

La titulación de tierras tal como se menciona anteriormente.

Políticas diferenciadas en cuanto a transferencia de tecnología y capacitación socio empresarial de

la agricultura. Si bien la necesidad de un sistema de generación y transferencia de tecnología se desarrollará con mayor detenimiento más abajo, el nuevo enfoque de desarrollo rural productivo requiere de la puesta en marcha de un programa de asistencia técnica agropecuaria, agro industrial y empresarial focalizado en los pequeños productores agropecuarios con recursos suficientes. Dicho programa requiere enfoques metodológicos específicos, un sistema institucional público privado para su puesta en marcha y un mecanismo de subsidio público para su funcionamiento. De hecho existen recursos disponibles en el país, tanto en el Programa para la modernización del Sector agropecuario, PROMSA como en el Programa Nacional de Desarrollo Rural, PRONADER, que pudiesen constituir puntos de arranque de una perspectiva como la que aquí se señala.

En cuanto al enfoque en una primera etapa es necesario un énfasis en micro regiones y localidades específicas, donde existan y por lo tanto sean parte de otras inversiones locales. Debe establecerse metas concretas; el trabajo conjunto de técnicos del INIAP, del organismo de transferencia tecnológica y de las ONGs y organizaciones campesinas y ONGs participantes; y una perspectiva de sistemas de producción. Las metas deben incluir en lo posi-

Las metas deben incluir en lo posible la mejora de técnicas y procesos básicos de producción.

En una segunda etapa los agricultores más promisorios e innovadores podrían ser sujetos de programas de transferencia más avanzados con énfasis en procesos agro industriales, reconversión productiva, desarrollo de nuevos cultivos, formación empresarial de grupos campesinos, etc.

Una vez que se han establecido las micro regiones y Municipios y definidas las prioridades locales, incluyendo las metas a alcanzarse, el programa debe traspasar su ejecución a las ONGs, a los departamentos técnicos de las organizaciones campesinas, a los mecanismos de extensión universitaria, las empresas de transferencia, mediante cursos abiertos. El contrato debe incluir los agricultores y agricultoras a

atender, las metas, la programación, los reportes, etc.¹³ Es imprescindible complementar esta transferencia de responsabilidades a las organizaciones privadas, con un sistema de seguimiento y monitoreo. Si bien el financiamiento de este tipo de programa deberá basarse en el mediano plazo en aportes del presupuesto público y en recursos de los propios agricultores, buscando el co-financiamiento con otras organizaciones de desarrollo como las ONGs y las Universidades, en un inicio los recursos deberán provenir de los programas financiados por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el FIDA. De hecho el Ecuador mantiene préstamos activos con estos organismos, algunos de los cuales no han sido desembolsados significativamente.¹⁴

13 De hecho las propuestas más recientes del PROMSA y de algunos de los proyectos PRONADER sobre extensión van en este sentido. Sin embargo es notorio la falta de coordinación con los programas de desarrollo rural, lo que los debilita. Es imprescindible que el sistema MAG-DITTE funcione estrechamente vinculado al programa de desarrollo rural. La transferencia de competencias del nuevo programa de desarrollo rural podría favorecer esta perspectiva.

14 En el caso de los préstamos del Banco Mundial la situación de los préstamos agrícolas y relacionados a Abril de 1998 en cuanto a recursos no desembolsados era de 21.5% en Desarrollo Rural, 77.9% en irrigación, 89.7% en manejo del medio ambiente y 99.05% en el préstamo para investigación. La situación de los préstamos BID no era muy diversa. Los préstamos agropecuarios o vinculados al BID incluyen el PROMSA y un préstamo para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología y Modernización del Comercio exterior. El FIDA financia proyectos DRI en Loja (Saraguro) y Cañar. En parte, los reducidos desembolsos son resultado, aun cuando no exclusivamente, por la falta de recursos de contraparte, del gobierno ecuatoriano

Políticas para la erradicación de la pobreza rural por medio de transferencias y mejora de los sistemas educativos para la agricultura.

Sin lugar a dudas la erradicación de la pobreza por medio de las políticas mencionadas no ocurrirá en el corto y mediano plazo. Las políticas sobre tenencia de la tierra, la generación de empleo productivo en las empresas agropecuarias y la activación de los campesinos con recursos adecuados solo podrán apoyar a ciertos segmentos de la población rural. Por ello es imprescindible complementar estas actividades con un conjunto de instrumentos que permitan transferir recursos hacia los más pobres del campo y mejorar sus capacidades; se pueden mencionar las siguientes políticas y programas:

Continuidad y en lo posible ampliación de las acciones del FISE en las zonas rurales del país. Dicho programa debe mejorar los sistemas de participación de la comunidad y de las organizaciones sociales.

Programas de complementación nutricional focalizadas en madres gestantes y niños tales como el desayuno escolar, el Programa de Complementación Nutricional Materno Infantil y Operación Rescate Infantil deben continuar en las zo-

nas de mayor pobreza, pero asegurando continuidad y mayor coordinación y unificación de criterios de selección de la población atendida entre los diversos organismos responsables.¹⁵

Continuidad del Seguro Social Campesino como estrategia básica de atención de la salud en las zonas rurales y con participación de la comunidad.

Mejora de la calidad de la educación rural y mayor control de las comunidades sobre los profesores rurales para asegurar que cumplan con los programas educativos, la carga escolar, etc. Igualmente es necesario complementar la formación curricular básica con una formación que permita comprender mejor los nuevos procesos productivos en el campo.

Programas de formación pos escolar en nuevos campos profesionales para la actividad agropecuaria y no agropecuaria, incluyendo servicios, gerencia de empresas, contabilidad, reparación de maquinaria agrícola, construcción, etc. Ello debe incluir la formación que mejore las opciones laborales y de ingresos para los migrantes.

Políticas para fortalecer el desarrollo tecnológico e incrementar la competitividad sistémica de la agricultura ecuatoriana. Como se men-

15 Cf. World Bank, Ecuador Poverty Report, Vol 1, pág. 16-20.

cionó anteriormente el tema de la baja productividad de la agricultura ecuatoriana es uno de los temas más complejos. En un contexto de apertura y liberalización de los mercados ello implica riesgos a la inserción externa de los productos ecuatorianos y serias dificultades de los productos para el mercado interno, una vez que se incrementa la competencia con los importados. Aquí se reflejan problemas acumulados de ausencia de un contexto político que incentive el cambio tecnológico así como la debilidad del sistema de generación y transferencia tecnológica, y la ausencia de inversiones que promuevan la competitividad.

Entre las políticas, programas y acciones que deben ponerse en marcha se debe mencionar:

Fortalecer la investigación agropecuaria en el Ecuador. Existe una amplia coincidencia sobre la necesidad que tiene el país de dedicar una parte más significativa de su producto agropecuario a la investigación, destinar alrededor del 0.30% del PIB agropecuario a este fin está muy por debajo de los mínimos requeridos y recomendados. El objetivo en este campo es el de alcanzar el 1% del producto sectorial para el año 2002. El presupuesto

público debe asegurar una contribución mayor a las actividades tanto del INIAP y de FUNDACYT, en relación al sector agropecuario. Dicha contribución debe ser estable a lo largo de los años para asegurar resultados en investigaciones que son de lenta maduración.

El gasto debe incluir mayores recursos para salarios y remuneraciones de personal calificado de planta, así como para la formación de investigadores de alto nivel.¹⁶ permitiendo al INIAP, pero también a las Universidades retenerlos y mejorar sus condiciones de investigación. Ello incluye inversiones en laboratorios, revistas especializadas, recursos informáticos, etc. El INIAP debe funcionar como la entidad rectora de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria y agro industrial en el Ecuador. Sin embargo debe compatibilizar ese rol con un mayor trabajo de concertación de sus políticas con los otros actores del sector y abrirse a la colaboración y aun al financiamiento de la investigación de otras organizaciones e investigadores, en el sector privado, en las ONGs, en las universidades, etc.

Focalización de la investigación pública en campos de impacto sobre los pequeños productores. Para-

16 Para 1986 INIAP contaba solo con 4 FND en Ciencias agropecuarias. De acuerdo al MAG el número se había reducido a 3, 10 años más tarde.

lamente a mayores recursos financieros para la investigación es necesario que el sistema público concentre sus esfuerzos en aquellos campos de alta rentabilidad social, vinculada a las necesidades de los pequeños productores y campesinos. Priorizando cultivos y sistemas de producción, se emprendan programas continuos y de largo plazo y que se ponga más énfasis en la investigación en las condiciones del agricultor y con su participación. Este enfoque puede ayudar a alcanzar más y mejores resultados. Implica un esfuerzo mayor hacia constituir una comunidad académica, entre los investigadores vinculados a organizaciones públicas, privadas, universitarias y de ONGs. Ello permitiría no solamente no duplicar y desperdiciar recursos sino generar la sinergia que este tipo de trabajo requiere. El desarrollo de programas colaborativos, la realización de simposios y congresos científicos, la realización de concursos para investigación, como el que promueven actualmente FUNDACYT y el componente de investigación del proyecto PROMSA, la publicación de revistas especializadas pueden contribuir a generar mejores resultados de investigación. El financiamiento puede constituirse en un mecanismo que facilite la concentración de esfuerzos, la colaboración entre investigadores, la complementación de esfuerzos.

Promover la colaboración público privada para la investigación agropecuaria y agro-industrial. Lo señalado en el punto anterior no significa el descuido de la investigación en los cultivos comerciales y empresariales. Significa un sistema de atención diferenciado por el cual el INIAP trabaja en forma directa o en colaboración con organismos especializados, como las ONGs, los campesinos, mientras que para los cultivos comerciales se busca colaborar con los esfuerzos que realiza el sector privado. La investigación agropecuaria enfrenta tres desafíos centrales:

- la existencia de un sistema de investigación constituido por un grupo amplio de organizaciones: públicas, universitarias, privadas y de ONGs;
- la necesidad de responder a un enfoque de investigación que responde más a la demanda que a la oferta y a la producción per se; y,
- construir alianzas estratégicas entre los diferentes actores.

En ese sentido las políticas de investigación agropecuaria deben estar abiertas a financiar proyectos de investigación llevados adelante por actores no públicos, proyectos conjuntos público privados y aun entre investigadores provenientes

de organizaciones privadas de diverso tipo.

El funcionamiento de fondos públicos de investigación abiertos a este tipo de experiencias, que otorga financiamiento por medio de concursos abiertos, en que la selección se hace por méritos científicos, pero también en función de premiar alianzas estratégicas público privadas o entre organizaciones de productores e instituciones de investigación debe ser alentados por esta política. En ese sentido, se debe asegurar la continuidad de programas como el componente de investigación de PROMSA o el fondo que maneja FUNDACYT.

Fortalecer los programas de colaboración entre países de la región sobre investigación agropecuaria. Resulta difícil para cada país llevar adelante investigaciones agropecuarias en forma sostenida, por lo que es imprescindible fortalecer los programas colaborativos. Los países de la región hacen parte de redes de investigación regionales como PROCINDINO, colaboran con los centros internacionales de investigación como el CIAT, el CIMMIP o el CIP o pueden acceder a los recursos del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria, que cuenta con

un fondo total de 100 millones de dólares, lo que permitirá sostener el esfuerzo de investigación de la región por varios años. Dichos organismos, programas y redes permiten fortalecer alianzas estratégicas entre investigadores de la región, en temas de interés común o en aquellos donde se pueden potenciar los recursos que cada país dispone.

Como ha señalado Walter Jaffé estos programas colaborativos pueden enfrentar programas de investigación complejos, como aquellos vinculados a la biotecnología para la agricultura y la agro industria.¹⁷ Ellos permiten sumar esfuerzos y alcanzar una masa crítica que la investigación en este campo requiere.

Promoción de la inversión pública y privada en campos críticos para la modernización

La competitividad de sistémica de la agricultura no depende hoy en día exclusivamente de los resultados que se puede obtener en la producción primaria. Ella depende del comportamiento de toda la cadena de producción agropecuaria, así como de la infraestructura de apoyo a la actividad productiva; incluye carreteras, aeropuertos y puertos, telecomunicaciones, sistemas de trans-

17 Walter Jaffé, *La Problemática del desarrollo de las agrobiotecnologías en América Latina*, IICA, San José, 1991 y W. Jaffé, *La Agrobiotecnología Comercial en América Latina*, IICA, San José, 1993.

misión de datos, desarrollo de la informática. También el disponer de recursos humanos formados en las actividades productivas, de gerencia y de mercadeo. El país tiene significativos problemas en muchos de estos campos que requieren ser enfrentados como parte de una estrategia de modernización e inserción internacional.

Como señala la CEPAL, el carácter sistémico de la competitividad está caracterizado por la red de vinculaciones entre la empresa y el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y el sistema financiero. En ese sentido, la competitividad de la empresa, está determinada por lo que acontece en la cadena y por el contexto nacional en que se desenvuelve, que determinan los costos y capacidades de responder al contexto externo. En conjunto estos elementos promueven la innovación, no solamente tecnológica, si no también organizativa e institucional legal.¹⁸ En este sentido la inversión pública y la promoción de la inversión privada en estos campos es crítica para promover el desarrollo tecnológico de la agricultura ecuatoriana. Ello implica disponer de los marcos legales y el con-

texto de políticas macro económicas, así como incentivos fiscales para promoverlos. La privatización de ciertas áreas, la administración privada de ciertos servicios o un régimen de concesión de los servicios debe considerarse allí donde el sector público no tiene los recursos suficientes o la eficiencia para su desarrollo. Nuevamente es la concertación entre actores la que debe definir una estrategia en este campo. La prestación privada de estos servicios requiere fortalecer los sistemas de regulación pública.

Es fundamental asegurar que dichas acciones de apoyo a la productividad no se concentren entre los grandes productores empresariales o en las zonas rurales más desarrolladas. Las zonas de pequeños productores y campesinos deben ser objeto de atención especial con la finalidad de asegurar su participación en los procesos de modernización agropecuaria. Ello puede fortalecer la nueva propuesta de desarrollo rural que se mencionó arriba.

Es imprescindible establecer un nuevo sistema institucional para el desarrollo de la agricultura ecuatoriana, basado en la concertación, la descentralización, la privatización, la participación de la sociedad civil, la colaboración público privada, la rendición de cuentas. Llevar ade-

18 Geraldo Muller, *Competitividad: Aspectos Conceptuales*, UNESP-IGCE, Sao Paulo, 1993

lante esta propuesta requiere sin embargo fortalecer el estado en el campo agropecuario, para que refleje una nueva forma de conducción de lo público, sobre la base de fuertes interrelaciones con la sociedad y el sector privado.

Promover la concertación entre los principales actores de la agricultura ecuatoriana. Un elemento central para una nueva política para el desarrollo agropecuario es la concertación entre actores del sector, tanto a nivel nacional, sub sectorial, como por cadenas de productos y a nivel regional, provincial y local. Dada la heterogeneidad del sector son visibles actores con diferentes visiones, intereses y demandas, muchas de ellas contradictorias. Ello es observable no solamente en relación a las clases sociales, sino también entre grupos al interior de una misma rama o cadena, como por ejemplo entre los bananeros. Desarrollar una cultura de diálogo entre los actores, asegurar que el sector público facilite los consensos y no los imponga es un elemento fundamental del nuevo sector agropecuario.¹⁹

La idea central de la concertación nacional es la definición de las líneas de política de largo plazo del sector: estructura agraria, productividad y competitividad, negociación comercial, las definiciones sobre el sistema institucional para el sector, incluyendo temas como descentralización y privatización de servicios y actividades, el consenso sobre posiciones sectoriales en relación a definiciones macro económicas globales,²⁰ permitiría cumplir el mandato constitucional y dar estabilidad y continuidad a las políticas para el sector; además permitiría reconvertir el consejo Agrario Superior como un mecanismo de decisión colectiva en el sector.

La concertación a nivel nacional debe complementarse con concertaciones regionales, provinciales y por rama o producto agropecuario. Ello permitirá a estos niveles no solamente acordar decisiones sobre precios, si no también negociar programas de desarrollo, como los nuevos DRI mencionados, posiciones comunes sobre negociaciones comerciales, etc. según el caso.

Fortalecer la capacidad normativa y reguladora del sector público

19 Debe recordarse como la discusión de la nueva ley agraria permitió llegar a consensos entre gremios empresariales y organizaciones indígenas y campesinas, aparentemente con posiciones irreconciliables.

20 Uno de los problemas recurrentes del sector es su pérdida de importancia en relación a los decisores de política macro económica, por lo que la concertación permitiría revalorizar ese rol.

agropecuario. La reorganización del sistema institucional para el sector agropecuario implica un proceso complejo de fortalecimiento de la capacidad de la institución rectora con una perspectiva de sector ampliado, la reducción del aparato público central y su mejora cualitativa, la transferencia de funciones al sector privado y a la sociedad civil, la descentralización, la regionalización y desconcentración de la gestión agropecuaria, así como la ya mencionada concertación.

El ente rector del sector agropecuario debe asumir una visión de sector ampliado de la agricultura, incluyendo el sector agro industrial y agro alimentario y el desarrollo rural productivo al que hicimos mención. Dichas responsabilidades están hoy en día dispersas en otros Ministerios. La dinámica del sector está hoy más vinculada a sus encadenamientos y como se vio la competitividad requiere trabajar en los diversos niveles de las cadenas productivas y su entorno. Por otro lado, la transferencia de funciones al sector privado, gremial y de la sociedad civil requiere fortalecer la capa-

cidad pública de regular sus actividades, por medio de instrumentos normativos. Ello permitirá al Estado advertir comportamientos no competitivos o fallas de mercado, críticas para el desarrollo del sector. Entre las nuevas áreas que debe asumir debe mencionarse:

Asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados e impedir los comportamientos monopólicos, oligopólicos o monopsónicos, así como impedir el comportamiento rentista de ciertos productores.²¹

La promoción de una nueva industrialización de base agrícola, que añada valor agregado en un contexto de liberalización, lo que requerirá instrumentos y políticas más complejas.

Apoyo a los esfuerzos de exportación que hacen las empresas nacionales, asegurando el estricto cumplimiento de normas de calidad, normas fito sanitarias, reglas de origen, etc. y promoviendo la imagen de la producción ecuatoriana en el exterior.²²

Promoción de la innovación tecnológica en la actividad agrope-

21 Cf. Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet. Market, state and Civil Society Organizations in Latin America beyond the debt crisis: the context for rural development, World development Vol 21. No. 4, April 1993. También Juan Manuel Villasuso, Cambio Estructural y Reformas Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe, IICA, San José, 1993

22 Un préstamo del Banco Mundial actualmente en trámite en este campo permitirá cumplir este objetivo. Cf. IBRD, Ecuador, International trade and Integration Project, 1998

cuaria por medio del apoyo normativo y financiero a la investigación, promoviendo alianzas estratégicas.

Llevar adelante las inversiones requeridas en el campo de la infraestructura sea en forma directa o por medio de reglas de concesión o administración privada.

Promover activamente la inclusión de los pequeños productores con recursos en el mercado.

Promover la formación de organizaciones allí donde el sector privado o las organizaciones sociales no asume las acciones que le son requeridas.

Asegurar un flujo permanente de información y asegurar su accesibilidad a los actores del sector.

El Ministerio de Agricultura deberá fortalecer sus capacidades en cuatro campos centrales, donde adicionalmente una conducción centralizada es necesaria: planificación y políticas, comercio exterior, sanidad agropecuaria y desarrollo rural. A ello debe añadirse su función de producción y difusión de información especializada.

El nuevo papel del sector agropecuario requiere fortalecer su rol rector sobre un sector agropecuario ampliado. Cumplir esa nueva función requiere desarrollar un núcleo central de planificación de alta calidad técnica, con manejo de información sobre el sector y de los mercados internacionales en que el sector está inserto, capacidad de análi-

sis de escenarios alternativos de desarrollo, propuestas de decisión gerencial, preparación de documentación para la concertación.

Fortalecer el sistema de información agropecuario asegura el flujo continuo de información tanto a nivel nacional como regional sobre producción, estudios de mercados para los principales factores de la producción, empleo y salarios, precios agropecuarios nacionales, precios internacionales, etc. Para ello es necesario, dar paso al nuevo censo agropecuario del país. Sus resultados deben ser públicos y accesibles no solamente a los estudiosos del sector y a los decisores públicos y privados, sino a los productores, en toda su gama, por medio de sus organizaciones y centros empresariales; lo que a su vez permitirá el mejor funcionamiento de los mercados agrícolas, de insumos y de recursos para el sector así como del papel regulador del estado.

El Ministerio de Agricultura debe fortalecer su trabajo en el campo del comercio internacional, asegurando una relación adecuada con el Ministerio especializado y con las organizaciones de productores. El país deberá enfrentar en los próximos años un conjunto de negociaciones complejas a nivel internacional, incluyendo la Comunidad Andina, la negociación de esta con el MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de las Américas, las nego-

ciaciones de la OMC, para mencionar las más importantes, como también las negociaciones sobre productos críticos para la economía ecuatoriana como el banano. Dichas negociaciones deben realizarse con una perspectiva relativamente coherente, asegurando un balance adecuado entre mayor apertura y tiempos de desgravación, que permitan mejorar la competitividad. Ello debe incluir una necesaria unificación de criterios a nivel nacional, así como abrir la participación privada y de la sociedad civil en las negociaciones y asegurar consecuencia con los socios de la comunidad Andina.

La sanidad agropecuaria constituye un área central para la inserción externa de la agricultura ecuatoriana, así como para la salud de los consumidores. Este es un campo donde el Ministerio de Agricultura debe combinar una capacidad normativa fuerte, una capacidad de detección de brotes epidémicos, la instalación de laboratorios y medios de control fito sanitarios y de recursos para realizar campañas de erradicación de plagas y enfermedades que afectan a plantas y animales. En este campo el sector privado debería contribuir financieramente, siguiendo el modelo del programa nacional del banano, que financia parcialmente sus campañas contra la sigatoka de las ventas del banano.

Finalmente y como queda señalado el Ministerio de Agricultura debe fortalecer su capacidad normativa y de definición de políticas en el campo del desarrollo rural, que deberá ejecutarse como quedó indicado en forma descentralizada.

Instrumentar un programa de apoyo y fortalecimiento de los gremios de agricultores, organizaciones campesinas y ONGs. La transferencia de responsabilidades a las organizaciones rurales y a las ONGs hace imprescindible desarrollar programas para su fortalecimiento que les permita brindar sus servicios con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad. Muchas de estas organizaciones, independientemente de su tipo, tienen problemas y limitaciones en cuanto a sus capacidades gerenciales y administrativas, contables, organizativas. Si bien es conveniente garantizar su autonomía es necesario, asignar recursos para su calificación, así como asesoramiento para desarrollar sus capacidades.

Priorizar la realización del Censo Agropecuario en el país no se ha realizado censo desde 1974, lo que implica que no se tiene un conocimiento real de la estructura agraria, el uso de los recursos, los rendimientos, el uso de mano de obra, de equipos y maquinarias, lo cual limita las posibilidades de que los diversos actores agropecuarios tomen decisiones sobre el sector de que el Estado defina con ellos las opciones

de política. Si bien existe un decreto ejecutivo priorizando la realización del Censo agropecuario y conversaciones con el Banco Mundial para financiarlo debe mantenerse la decisión de llevarlo adelante y asignar los recursos necesarios.²³

Fortalecer el funcionamiento de los mercados de productos, recursos e insumos. Como se mencionó, los mercados ecuatorianos de productos, insumos, crédito y financiamiento, tierra y aun de empleo son poco desarrollados, se caracterizan por contar con limitados participantes, con poder desigual, falta de información entre los participantes, altos costos de transacción y fallas significativas en ámbitos importantes. Ello limita considerablemente el desarrollo del sector, al no otorgar señales adecuadas a los productores, intermediarios y consumidores y encarece los costos.

Es imprescindible que el estado apoye el desarrollo de los mercados por medio de un conjunto nuevo de instrumentos, algunos de los cuales ya fueron mencionados, como la producción y difusión de información especializada, asegurando su accesibilidad, la realización de estudios sobre mercados específicos, incentivos para el establecimiento de empresas, la promoción de ex-

portaciones, el control de calidad, etc. Otros instrumentos no mencionados son los siguientes:

Programas de apoyo a la titulación de tierras, desarrollo del catastro y registro de la propiedad. La falta de títulos de la tierra limita el desarrollo del mercado de este activo central del sector. La actividad pública en este campo se ha venido reduciendo lo que limita las transacciones sobre ella, la encarece y limita el desarrollo de otros mercados conexos como el financiero. Existen experiencias en el país que indican que se puede bajar considerablemente los costos de titulación, aligerar el proceso y movilizar recursos de los campesinos para esa finalidad. Ello implica abrir la titulación a actores privados y no gubernamentales. Ello podría mejorar más aun si la titulación se descentraliza hacia los gobiernos locales.

Incentivos a la participación de la Banca Privada y otros intermediarios financieros en el mercado rural. Un problema crítico del sector es el escaso desarrollo de los sistemas financieros rurales, particularmente entre los pequeños productores, los altos costos del dinero en el sector, la falta de intermediarios profesionales y la desconexión entre los intermediarios existentes. Resulta difí-

23 Cf. Patricio Dávila, El Censo Agropecuario Nacional, en SIISE, Síntesis No. 2, pág. 11. Según la FAO es necesario realizar un censo cada 10 años, pero países como Brasil lo realizan cada 5

cil imaginar que la Banca de Fomento recobre su dimensión y cobertura anterior, por lo que es necesario buscar incentivos para facilitar el ingreso de los intermediarios existentes al sector, pero también para fortalecer a los intermediarios no formales, como las cooperativas y las cajas de ahorro y crédito. Aquello puede lograrse si se permite que la CFN amplíe sus actividades de banca de segundo piso hacia el sector agropecuario y particularmente a la pequeña producción y la micro empresa agropecuaria, e incluir a las cooperativas como intermediarios reconocidos, sea en forma directa o en asocio con ONGs y/o Bancos privados. El BNF debe pasar por una reestructuración pro-

funda y reconvertirse en un Banco de menor escala, con líneas más selectivas y una gestión similar a la banca privada.

Establecimiento de una comisión de análisis de mercados rurales. El desarrollo más competitivo de los mercados rurales requiere establecer mecanismos de análisis y seguimiento de los mercados, con la finalidad de impedir comportamientos monopólicos por parte de participantes en las cadenas agro productivas, en perjuicio de otros productores y los consumidores. Esta debería constituirse como una instancia independiente, capaz de receptor denuncias, llevar adelante estudios de los mercados y establecer sanciones.

Chasqui

Revista Latinoamericana
de Comunicación

*El texto imprescindible para la formación permanente
del profesional de la comunicación social.*

Chasqui 64 - Diciembre, 1998



- **Mario Kaplún,
un homenaje**
- **Derechos humanos y
comunicación**
- **La “massmediación”
de la sociedad**

**CONTRAPUNTO - APUNTES -
NOTICIAS y RESEÑAS**

Nuevas tarifas de suscripción

4 números por año	América Latina (en US dólares)	Resto del mundo (en US dólares)	Ecuador (en sucres)
Personal (1 año)	US\$ 20	US\$32	S/. 40.000
Personal (2 Años)	US\$36	US\$60	S/. 70.000
Institucional (1 año)	US\$30	US\$50	S/. 60.000
Institucional (2 años)	US\$54	US\$92	S/. 100.000

Envíe su cheque, contra un banco de estados Unidos, a nombre de CIESPAL-
Chasqui, apartado 17-01-584 Quito, ecuador: e-mail: chasqui@ciespal.org.ec