

---

# Luciano Martínez, Rafael Urriola

## IMPACTO DEL AJUSTE EN EL AGRO ECUATORIANO

**A**mérica Latina está atravesando por profundos procesos de reestructuración de sus economías cuya estrategia fundamental gira en torno al liberalismo económico. El debate en Ecuador adopta facetas contradictorias. Si bien en el terreno político se encuentra cierto consenso acerca de la necesidad de aceptar los retos de la modernización, en el nivel de los actores sociales se plantean un cúmulo de interrogantes y oposiciones en cuanto a transitar por el camino de la apertura sin anteponer numerosas excepciones.

Las políticas de ajuste en el Ecuador se han aplicado tardíamente en relación a otros países de la región, de modo que no se pueden evaluar aún todos los impactos sociales derivados de aquellas. De los tres aspectos que caracterizan todo proceso de ajuste (aperturismo, privatización y desregulación), tan sólo el primero se ha consolidado al menos en el marco del Pacto Andino, los otros dos aspectos apenas se encuentran en marcha.

Pero una de las características diferenciadoras con respecto a la subregión ha sido que las políticas de ajuste se están aplicando con bastante resistencia de los actores sociales. Esta inédita situación no sólo puede atribuirse a factores políticos coyunturales (debilidad de consenso por parte del Ejecutivo, crisis de representatividad social en el Congreso), sino también a factores sociales (presencia de nuevos actores sociales organizados en el campo) y económicos (la inexistencia de hiperinflación en la economía presente, por ejemplo, en situaciones preajuste tanto en Bolivia como en Perú).

Los problemas sociales más acuciantes a los que se enfrenta la población más pobre son, sin lugar a dudas, el empleo, el incremento de la violencia y el deterioro de las condiciones de vida. Estos serían los impactos sociales más importantes, resultado de un proceso de «recesión rampante» de la economía ecuatoriana, reconocido incluso oficialmente. Algunos de ellos ya venían incubándose desde la década de los ochenta, como el

desempleo y la pobreza, otros se han profundizado y ampliado más recientemente, como la violencia<sup>1</sup>

Argumentando el carácter de economía pequeña y dependiente del Ecuador se han obstaculizado reformas y se han generado posiciones que colocan trabas a la apertura. Este artículo enfatiza los aspectos relativos al sector agropecuario: en primer lugar, se describe la conformación —reciente— de los actores sociales agrarios y la estructura del empleo, luego se examina el papel jugado por el Estado en el proceso previo al ajuste, en seguida, los términos de los acuerdos en el Grupo Andino, se concluye con algunas propuestas generales y las responsabilidades del sector público y privado para lograr éxitos en este desafío.

La idea central es que Ecuador no está enfrentando ni con la profundidad ni rigurosidad necesarias las tareas que conduzcan a una adecuada reforma del sector público y a crear las condiciones deseadas de competitividad de los mercados.

Asimismo, cabe preguntarse si las principales medidas económicas han afectado al sector rural y en qué grado. Puesto que no se dispone de evaluaciones específicas sobre el tema, se acudirá a estudios recientes que permitan evaluar, aunque parcialmente, la situación de deterioro social de importantes sectores de productores rurales.

## LA CONFORMACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES AGRARIOS

Ecuador inicia los procesos de reforma agraria en los años sesenta con la aceptación de los terratenientes para eliminar formas precarias de relación laboral entre campesinos y grandes propietarios. Muchas de las tierras distribuidas pertenecieron a instituciones públicas, de beneficencia o a la iglesia. El proceso de reforma agraria, más las tierras donadas por colonización, han permitido que sólo entre 1970 y 1991 se hayan distribuido más de 5 millones de hectáreas. Actualmente esta superficie equivale al 65% de la tierra disponible para cultivos y pastos. Este proceso no ha tenido repercusiones importantes en la estructura agraria puesto que, pese a los cambios en la propiedad de la tierra, prácticamente no ha variado el uso de la tierra con fines agropecuarios. Esto indica que una alta proporción de las tierras distribuidas no eran apropiadas para cultivos.

Esta distribución, junto a las parcelaciones por herencia entre los campesinos, generó una estructura de minifundización del agro. Como se sabe, es bastante difícil obtener producción agropecuaria rentable en unidades de tamaños demasiado pequeños. Si bien no hay estadísticas recientes (el último censo agropecuario data de 1974), se puede afirmar —por el censo de población de 1990— que hay 497 757 trabajadores por cuenta propia (TCP) en la rama agricultura, lo que significa un crecimiento de 35% con respecto a lo reportado en el censo de 1982. Es decir, el proceso de

1 CAAP *Ecuador Debate*, N° 31 Quito CAAP abril de 1994

fragmentación no se ha reducido, pese a las dificultades para obtener ingresos suficientes en las actividades agropecuarias

De esta situación ha surgido una primera diferenciación entre los propios campesinos, aquellos que no consideran a su propia parcela como fuente prioritaria de ingresos y que, en consecuencia, los obtienen de venta de fuerza de trabajo extraparculario o de actividades no agropecuarias (algunas de ellas continúan siendo rurales) En efecto, la encuesta de hogares rurales realizada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en 1990<sup>2</sup> señala que 39% de la población rural se ubica en actividades no agropecuarias, y que 17,7% de los TCP son mujeres, con lo cual se está confirmando la idea de que las mujeres y niños sostienen las actividades en la parcela con fines complementarios al ingreso familiar total

Por otra parte, desde inicios de los años setenta, gracias a los ingresos proporcionados por la explotación petrolera, se conforman rápidos procesos de urbanización y se consolidan grupos sociales medio urbanos estimulados por la actividad del Estado en cuanto a generación de empleos y distribución de recursos Entre los efectos que interesa destacar en este artículo estuvo la transformación de los patrones de consumo de la población, lo que permitió la irrupción de cultivos hasta entonces casi inexistentes tales como palma africana, soya, maíz duro (todos ellos vinculados a la agroindustria) Los sujetos de estas nuevas inversiones, así como los agentes de modernización en otros productos elaborados, como lácteos y frutas en conserva, son sectores empresariales cuyas fuentes originarias de capital no provenían necesariamente del agro Estos sectores –propietarios de unidades de mayor tamaño– aplican tecnologías modernas y empiezan a copar el paisaje agrícola del país al mismo tiempo que introducen mecanismos de gestión empresarial a diferencia de los mecanismos de gestión familiar de las unidades terratenientes

#### LOS PRINCIPALES IMPACTOS SOBRE LA ECONOMIA CAMPESINA

Los indicadores sobre el comportamiento de la producción agrícola muestran que, a excepción de la producción vinculada a la agroindustria, los productos para el mercado interno han experimentado una disminución tanto en el volumen de producción como en sus rendimientos<sup>3</sup> No obstante, los problemas tecnológicos afectan también a algunos productos de exportación como el cacao y el café y a productos de consumo interno como la papa y la cebada Esto indica, además de la heterogeneidad tecnológico-productiva de los diversos segmentos productivos del agro ecuatoriano, las variadas respuestas de estos sectores de productores frente a las políticas de ajuste

2 INEM *Encuesta de hogares rurales 1990* Quito INEM 1992

3 Así pues el crecimiento del PIB agropecuario para 1993 solo sería del 1,3% (ver CAAP *Ecuador Debate*, N° 31 ob cit)

Al parecer, factores como el alza de los precios de los insumos y la eliminación del crédito preferencial del Banco Nacional de Fomento (BNF) incidirían en una baja directa de la producción campesina para el mercado interno. De hecho, el crédito es un recurso bastante escaso entre los campesinos. Así, por ejemplo, en los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) sólo el 23,7% de las unidades de producción agropecuarias (UPA) recibieron algún tipo de crédito, el que estaba concentrado en aquellas mayores de cinco hectáreas<sup>4</sup>. El factor regulador de los precios en situaciones de pequeños volúmenes de producción no constituiría un incentivo suficiente para incrementar la producción campesina tradicional.

Desde este punto de vista, las políticas de ajuste han adoptado un sesgo «anticampesino» y estarían empujando al pequeño productor fuera del ámbito productivo agrícola. En resumen, si se considera que la producción para el mercado interno se encuentra en crisis, que la producción de exportación (banano, café y cacao) tiene problemas de mercados internacionales y de precios, y, finalmente, que los nuevos productos para la exportación (dados los altos costos iniciales de operación y el uso de modernas tecnologías) no pueden ser desarrollados por pequeños campesinos, habría necesariamente que pensar las políticas de ajuste con una dimensión «rural» y no únicamente agrícola, puesto que muchos campesinos marginados del proceso seguirán durante un tiempo en el mismo sector.

No hay que desconocer, por otro lado, la consolidación de un importante porcentaje de campesinos medios. Según los datos de la Encuesta de Hogares del INEM, realizada en 1990, se calcula que 37% de los hogares rurales se encontrarían en esta categoría. Estos hogares, con una disponibilidad de tierra menor a veinte hectáreas y mayoritariamente ubicados en la costa, podrían ser los sujetos con posibilidades reales de respuesta frente a los desafíos de la apertura del Pacto Andino y, en general, de la «modernización» actual, siempre y cuando dispongan de mecanismos adecuados de crédito, asistencia tecnológica, manejo de mercados, comercialización e integración agroindustrial.

Por último, se observa que una de las respuestas de las familias rurales ante las restricciones de las políticas de ajuste ha sido el incremento de la mercantilización de la producción antes que el del autoconsumo. Esta tendencia se comprueba en un reciente estudio sobre los proyectos DRI a nivel nacional. En efecto, todos los estratos de productores tienen niveles importantes de mercantilización de la producción y la mayoría de productos tradicionales se orientan al mercado (papa, maíz suave, cebada, arroz, frijol). No obstante, estos cultivos están sujetos a precios muy desventajosos vinculados a los ciclos de cosecha.

4 IICA PRONADER Informe del estudio de base, versión preliminar. Quito IICA PRONADER, 1994 (mimeo).

## EL PAPEL DEL ESTADO EN EL AGRO

### PROTECCIONISMO Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

El marco global de los años setenta, a diferencia de los cambios que empezaban a producirse en otros países de la región, se sustentaba en el modelo de sustitución de importaciones con un alto grado de proteccionismo. En la década de los ochenta hubo apenas tibios cambios en cuanto a la reducción del proteccionismo. El Estado ayudó al fomento de la producción nacional a través de subsidios y barreras a la competencia externa. No obstante, los resultados fueron magros en productividad. Actualmente Ecuador tiene, en la mayoría de los cultivos, rendimientos inferiores a los registrados en los demás países del Grupo Andino (GRAN), salvo Bolivia. En banano, pese a que Ecuador es el principal exportador mundial, los rendimientos son inferiores a los de otros países exportadores.

### CREDITOS SUBSIDIADOS

Durante veinte años las tasas de interés del BNF, entidad pública orientada al sector agropecuario, fueron negativas en términos reales. Los beneficiarios de esta política han sido principalmente medianos y grandes agricultores. En efecto, «el porcentaje de créditos pequeños (menos de 4 000 dólares de 1980) disminuyó del 29% en 1980 al 2% en 1988, mientras que los préstamos superiores (a 40 000 dólares de la época) se incrementaron del 20% en 1980 al 60% en 1988»<sup>5</sup>. Por cierto, los pequeños campesinos no desean ni tienen acceso a los créditos superiores, lo que hace pensar que los objetivos de promover la pequeña producción no fueron logrados.

### ARANCELES ALTOS Y TRABAS NO ARANCELARIAS

Por otra parte, el Estado procedió a imponer altas tasas arancelarias a los productos competitivos con la producción nacional. En la mayoría de los casos, especialmente en los cultivos que, a su vez, eran insumos agroindustriales de implantación reciente, se decretó la imposibilidad de importar salvo en caso de escasez reconocida en el mercado nacional. Esto permitió que se consolidaran aquellos cultivos que, como se dijo, estaban vinculados a sectores empresariales.

Sin embargo, esta política tuvo dos excepciones significativas: trigo y cebada que, coincidentemente, eran cultivos de tradición campesina. En 1970 estos cultivos ocupaban 210 000 hectáreas, y en 1992 sólo llegaron a 97 000 hectáreas, reemplazándose la producción interna con importaciones que resultaban menos caras para los industriales. En ese sentido, la protec-

5 WHITAKER M. *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador*. Quito: IDEA, 1991.

ción privilegió a las unidades empresariales en desmedro de las campesinas Sólo el arroz constituye una excepción

#### FIJACION DE PRECIOS

En el plano de la fijación de precios, hasta fines de los años ochenta las autoridades sometieron a control de precios a la mayoría de los bienes agropecuarios de consumo interno, lo cual se constituyó en un mecanismo de desestímulo para algunos productos (trigo, cebada), pero, paralelamente, hubo precios referenciales al productor que estimularon la producción (cultivos agroindustriales y leche) No obstante, nunca existieron mecanismos eficaces para controlar los precios referenciales al productor ni al consumidor Era común que los precios recibidos por el productor fuesen inferiores a los oficiales en casi todos los productos, según la división de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Con la apertura en el marco del GRAN se ha flexibilizado y restringido la fijación de precios, y actualmente funcionan bandas de precios para algunos productos

#### COMERCIALIZACION

En cuanto a la comercialización, una de las mayores dificultades de los campesinos, se creó la Empresa Nacional de Comercialización (ENAC), que sólo ha tenido participación relevante en dos productos arroz y maíz duro En los mejores años se ha llegado a comercializar el 39% (1992) y el 25% (1985) respectivamente Con todo, esta empresa difiere los pagos, por lo que se ha manifestado<sup>6</sup> que es necesario disponer de liquidez para acudir a la comercializadora estatal, lo cual desincentiva la participación de los productores pequeños que, aun a menor precio, prefieren ofrecer su producto directamente en el mercado privado

#### TECNOLOGIA

Con el objeto de desarrollar la investigación y trasferencia de tecnología se creó en 1959 el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), que realiza cerca del 85% del esfuerzo nacional en investigación sectorial Una misión internacional que calificó el desempeño de la institución<sup>7</sup> destacó, entre otras, las siguientes situaciones a) Disminución de su presupuesto en valores reales a menos del 50% entre 1980 y 1988, lo que equivale a un monto cercano a 1,3 millones de dólares Debido al débil

6 GUERRERO, R «Estudio de caso de pequeños productores de arroz» Quito ILDIS IICA, 1992 (Documento de Trabajo)

7 ISNAR «Reforzamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias Base para un sistema nacional de investigación agropecuaria» Quito ISNAR, 1989 (mimeo)

proceso de planificación, INIAP ha reaccionado en forma parcial a las demandas, dispersando y fragmentando esfuerzos y recursos b) Los programas de investigación, pese a estar bien concebidos según la consultora, so orientaban esencialmente al mediano y gran productor

En definitiva, en casi todas las políticas mencionadas se plantea en la práctica un sesgo contrario a los pequeños productores En este sentido, las políticas de ajuste que se ponen en marcha con mayor rigurosidad desde 1992 no tienen, en su primera fase, un impacto directo decisivo sobre los pequeños campesinos No obstante, en la fase de estabilización de las políticas—cuando, como se ha comprobado, descende la demanda agregada global— hay impactos de tipo indirecto por las restricciones productivas generales

### EL IMPACTO EN EL EMPLEO

Si bien las cifras de desempleo abierto han ido creciendo, tal vez el principal problema sea el desempleo oculto, es decir, aquel que se relaciona con el abandono de la búsqueda de empleo una vez que se ha comprobado que este no existe A nivel rural, dados los parámetros utilizados para medir el desempleo, ese fenómeno no es tan agudo como en el caso urbano No obstante, aparece en toda su dimensión el problema del subempleo o, más exactamente, la subutilización de mano de obra En el caso ecuatoriano, obtener un empleo permanente en el medio rural es una tarea cada vez más difícil El porcentaje de asalariados permanentes ubicados en la agricultura no pasa del 9,3% del total de la mano de obra rural Sumando asalariados permanentes y temporales, el porcentaje llega al 14% de la PEA rural Esto refleja la alta absorción de mano de obra por parte de la economía campesina Los sujetos sociales golpeados por las políticas de ajuste en el medio rural son, por un lado, una masa de campesinos pobres con escasos recursos y, por otro, un reducido grupo de asalariados rurales entre los que destacan los temporales

Con respecto al primer grupo, es evidente que la escasez de sus recursos les impide generar un empleo adecuado (a través del cual se pueda obtener los ingresos suficientes para la reproducción del grupo familiar) en las actividades agropecuarias Si estos campesinos se ven forzados a seguir allí, es porque no encuentran opciones de trabajo en otros sectores de la economía (dada la crisis de actividades que atraían mano de obra del campo, como la construcción)

Durante algunos meses en el año un importante contingente de trabajadores se encontraría subutilizado, sin posibilidades de encontrar trabajo productivo en el medio rural (aproximadamente 50 000 personas) Si a estos sumamos el conjunto de trabajadores familiares no remunerados, predominantes en la economía campesina, se puede concluir que cerca del 30% de la PEA rural disfraza su situación de subempleo real bajo el «ala de la economía campesina» El grupo de trabajadores familiares no remunera-

dos está compuesto esencialmente por mujeres que llegan a representar el 47,5% de la PEA femenina rural. En la medida en que estos trabajadores no disponen de recursos para incrementar su productividad, en el futuro se expresará con mayor nitidez el desempleo rural.

Todo lo anterior desemboca en un aumento de la pobreza. Los análisis para América Latina señalan que la pobreza habría crecido en el sector rural sobre todo entre los trabajadores sin tierra y entre los asalariados rurales afectados por la precarización del empleo. Los datos sobre la pobreza rural medidos a través de la Encuesta de Hogares del INEM informan que el 85% de la población es pobre, de este porcentaje, 34,9% son indigentes y 50,2% pobres pero no indigentes<sup>8</sup>. Los datos de los que se dispone para el caso ecuatoriano indican que la pobreza afecta a una masa de campesinos «minifundistas» que se han convertido progresivamente en trabajadores con varias ocupaciones, tanto rurales como urbanas.

Lo central es la disminución del ingreso salarial en el conjunto del ingreso familiar, lo que muestra las dificultades de obtener un empleo en el sector moderno. Los datos de INEM-UNICEF señalan una disminución de 44% de proporción salarial en los ingresos totales en 1980 a 17% en 1987<sup>9</sup>.

Conjuntamente con esta tendencia se ha constatado un incremento progresivo de los ingresos por cuenta propia de las familias. Es decir que la precarización del empleo acarrea la «informalización» de la economía campesina.

Por otro lado, los hogares rurales habrían experimentado un deterioro progresivo en la «calidad de vida». Así, por ejemplo, se han producido cambios importantes en los patrones de alimentación. Si bien han crecido los gastos en alimentación (en las 12 áreas DRI, el 62,2% de los gastos de consumo de la familia correspondía al rubro alimentación), este gasto se dirige hacia el consumo de bienes como pan, arroz, harinas y fideos, es decir, productos industrializados. En cambio, se ha experimentado un descenso dramático de productos tradicionales de alto valor nutritivo. El patrón de consumo de las familias rurales en el momento actual sería poco diversificado y escaso, asemejándose mucho al de las familias urbanas.

Otro indicador de la pobreza se expresa en el número de hogares sin tierra existentes en el medio rural. En 1990 el 38,6% de los hogares carecía de este recurso, con lo cual se perfila un importante sector social que estaría fuera de cualquier política agraria. Además, en un estudio reciente<sup>10</sup> sobre tipología de productores rurales se concluye que los hogares rurales de asalariados y de productores pobres representan el 60,5% del total. Si bien estas tendencias no son el resultado inmediato de las políticas de ajuste, estas, al favorecer a los sectores empresariales rurales, dejan al

8 MORALES R. y otros *Medición de la pobreza en las áreas urbana y rural del Ecuador*. Quito: INEM-UNICEF, 1993.

9 *Ibidem*.

10 MARTÍNEZ, L. *El empleo rural en el Ecuador*. Quito: INEM-ILDIS, 1992.



margen a la mayoría de la población rural. De hecho, en las condiciones actuales esta población tendría necesariamente que cambiar de ocupación, pues no constituirían sujetos inmersos en procesos de «reactivación económica agrícola»

## LA REVITALIZACIÓN DEL GRUPO ANDINO

Si las políticas anteriores no estimularon la producción campesina, cabe examinar el efecto sectorial de manera global, es decir, los impactos de la apertura sobre los diferentes cultivos nacionales. Al respecto, merece destacarse que la reducción arancelaria y la liberalización de los intercambios al interior del GRAN son factores de mayor trascendencia que las reformas estatales, dada la ineficiencia del sector público en la asignación de subvenciones al sector privado campesino.

En diciembre de 1989 los presidentes de los países integrantes del GRAN firmaron la Declaración de Galápagos para revitalizar la integración andina, comprometiéndose a crear una zona de libre comercio hasta 1995, plazo acortado posteriormente hasta 1992 y, luego, retrasado hasta enero de 1993. En el Ecuador se tomó esta Declaración sin mayor entusiasmo, a causa de los múltiples mecanismos de excepción que habían distorsionado los acuerdos en toda la historia del Pacto Andino. En primera instancia, la decisión ecuatoriana fue una decisión política que comprometía esencialmente al gobierno, mientras que se evidenció un claro escepticismo por parte de los actores sociales. Sólo en el transcurso de 1990 y 1991 se inició un debate en torno a las perspectivas y condiciones del Ecuador para encarar los compromisos de apertura comercial con los países vecinos con desarrollos relativos diferentes.

Múltiples reuniones y una gran actividad de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), organismo coordinador de los acuerdos del GRAN, se han producido en estos últimos años. Sin embargo, en términos estrictos, lo que se ha logrado esencialmente es una baja de los aranceles a terceros países para la mayoría de los productos y un arancel cero en el comercio intragrupo (salvo algunas partidas). Si bien esto puede parecer modesto a los ojos de quienes participan en procesos de acuerdos subregionales más avanzados, estamos ante una decisión de envergadura para Ecuador por tratarse de una economía fuertemente protegida y sin mayor grado de competitividad. Hoy, la dinámica del proceso ha pasado al sector privado.

## EFFECTOS DEL PROCESO DE APERTURA/INTEGRACIÓN

La reducción de los aranceles desde enero de 1993 a un máximo de 15%, excepto automóviles, y la disposición (aún no concretada en todos los casos) a reducir las trabas no arancelarias, son cambios sustantivos para un país en que la protección y la excepcionalidad constituyeron los instrumentos esenciales de intervención en el comercio internacional.

En este contexto, las señales de mercado empiezan a tener alguna importancia y los precios comienzan a constituirse en indicadores relevantes para las decisiones empresariales. Así, el sector empresarial, especialmente industrial, reacciona de manera dinámica frente al desafío del GRAN. En 1991 las importaciones de bienes de capital para la industria aumentaron en 41% con respecto a 1990, mantuvieron el volumen en 1992 y volvieron a aumentar en 22% en 1993. Esta inversión, según encuestas a empresarios, se debe más bien a la necesidad de modernizar el equipo para evitar ser desplazado por la competencia colombiana, antes que a la esperanza de abrir mercados demasiado importantes en los países vecinos, sin descartar que ciertas ramas o sectores puedan hacerlo. En consecuencia, un efecto relevante es el impacto de la apertura sobre la renovación de maquinaria en el sector industrial.

Sin embargo, la inversión en bienes de capital para la agricultura se mantiene en cerca de 30% más bajo que los promedios de la década. Sólo hubo un alza de 35% en materias primas para la agricultura en 1991 y 1992 con respecto a 1990, para volver a disminuir en 1993. Es decir, la reacción de los empresarios agrícolas es diferente a la de sus similares de la industria.

Para dilucidar las lógicas que están dominando la reacción en el sector agropecuario es imprescindible precisar antes algunos aspectos relacionados con la política macroeconómica. El marco del ajuste definido en el plan macroeconómico de setiembre de 1992 planteó un efecto de *shock* para detener la inflación alzando el tipo de cambio en 35% y las tarifas públicas en cerca del 100%, conjuntamente con una congelación de los sueldos del sector público. Adicionalmente, se eliminaron los subsidios otorgados a través de las tasas de interés preferencial y se liberalizó el comercio exterior en el marco ya descrito. De alguna manera, estas medidas han limitado los factores inerciales que estuvieron determinando la inflación, la cual bajó a 30% en 1993, después de mantenerse durante cerca de cuatro años en alrededor de 50%.

En general, el nuevo marco del ajuste se orienta a suspender los subsidios y otros mecanismos de protección, lo cual significa para los productores una situación completamente nueva, a esto se agrega una eventual competencia incrementada con los productos regionales, especialmente colombianos. Por otra parte, los ingresos reales de la población asalariada del país se han reducido de 53% a 21% del PIB entre 1980 y 1992, lo que tiene impactos negativos sobre la demanda efectiva interna. El interés de la estrategia puesta en marcha, apoyado por las agencias internacionales de cooperación, se ha centrado en crear, ampliar y precisar una capacidad de oferta exportadora que debiera limitar los efectos de la caída de la demanda interna.

En este contexto, las respuestas han sido diferenciadas en función de la disponibilidad de recursos y las expectativas del producto en el mercado del GRAN o internacional. Por ello es posible diferenciar actores y productos.

Si bien el proceso de apertura es demasiado reciente para obtener conclusiones definitivas, es posible, a partir de las cifras provisionales de 1993, extraer algunas hipótesis sobre el destino del sector agropecuario

En 1992 y 1993 aumentaron los rendimientos de arroz (19%) y maíz duro (40%) Estos productos están en una expectativa positiva frente a los mercados colombianos En cambio, bajaron los rendimientos en soya (17%), cebada (4%), cacao (4%) y café (3%), como causa de bajas en los precios internos vinculadas a los precios internacionales A diferencia de lo que se observó en años anteriores (rendimientos constantes pese a las variaciones de precios), aparecería una reacción diferente de los productores ante expectativas positivas se mejoran los rendimientos porque se logran mejores ganancias, y ante expectativas negativas se deja de invertir en agroquímicos, especialmente por los altos costos creando reducciones en los rendimientos El uso de tecnologías más avanzadas está vinculado a las expectativas futuras de comercialización del producto

En términos generales, la situación es más grave ya que, según el propio MAG, la superficie atendida con maquinaria disminuyó en 40% entre 1991 y 1992 En estas condiciones, parece que los pequeños productores tendrán crecientes dificultades para enfrentar la apertura, pero algunas de ellas serán compartidas por la agricultura empresarial

#### AJUSTE Y MODERNIZACIÓN (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Cabe anotar que las tareas que debe desarrollar el agro en el marco de la apertura son las mismas que se podrían plantear en un marco de modernización y aumento de la competitividad global De cualquier modo, no están claros los costos y beneficios que tendrá el proceso para los distintos sectores

En un ejercicio reciente<sup>11</sup> se evaluaron los problemas que tienen impactos más notables en el agro La ineficiencia en el funcionamiento del aparato público apareció como el aspecto o traba más relevante para los cambios y para mejorar, en especial, la situación campesina, la forma regresiva en la asignación de recursos ocupó el segundo lugar, lo que se complementa con la ausencia de políticas diferenciadas para los distintos sectores y el sesgo anticampesino de la práctica en el fomento a la agricultura En fin, otros factores relevantes (entre veintitrés tomados en cuenta) son la ausencia de infraestructura y la debilidad de las organizaciones de productores Lo destacable de esta selección es que al analizarse en forma de matriz se está definiendo un orden de importancia y de prioridades por el encadenamiento de los problemas planteados De esto se desprende que la reestructuración del aparato público, de lo cual se indicaron ya algunos elementos, es la tarea prioritaria para la coyuntura actual

11 URRIOLA, R *Elementos para una estrategia de desarrollo agropecuario de largo plazo* Quito Ecuador Siglo XXI, 1992

Por otra parte, cuando se evalúan los principales problemas del agro se visualiza una situación que aclara el marco estructural de las condiciones que enfrentan los actores sociales. En efecto, la mayor parte de los problemas afectan de manera directa a los campesinos, mientras que los empresarios agrícolas pueden «sortear» parte de ellos o son afectados en bastante menor medida, ya sea porque disponen de recursos o tienen acceso a soluciones alternativas.

En términos de los impactos de las políticas de ajuste, se puede concluir que la ineficiencia del sector público y la del mercado (entendida como falta de competencia en sentido amplio) son trabas importantes en las actividades agrarias, verificándose que ambos sectores comparten responsabilidades y que la reforma del Estado debe ir acompañada de políticas que ayuden a un funcionamiento competitivo de los mercados y del sector público.

En general, en la discusión sobre las (nuevas) modalidades de intervención del sector público se inscriben dos aspectos que el Estado por sí solo no puede resolver: la equidad y la competencia. Respecto al primero, se justifican políticas de subsidio temporal a la difusión y transferencia de tecnología, en capacitación y formación de recursos humanos, en la información sobre mercados. En cuanto a competencia, el Estado puede intervenir en lo que concierne a mejorar los sistemas de infraestructura para evitar los costos diferenciados en comercialización, en adoptar políticas antimonopolios, en la implantación de franjas de precios.

Un factor que cobra importancia especial en el caso ecuatoriano es el alto grado de conflictividad con que se están aplicando las reformas recientes. Todo proceso de reestructuración socioeconómica acarrea potenciales conflictos sociales. En el país, a partir de junio de 1990, con el levantamiento indígena, se ha conformado un nuevo interlocutor social con potencialidad política en el medio rural. Si bien las iniciativas tendientes a homogeneizar el sector rural provienen de los sectores empresariales (caso del reciente proyecto de reordenamiento del sector agrario, para «desregular» principalmente la legislación agraria sobre la tierra y el agua), existen propuestas alternativas y –lo más importante– resistencias organizadas de parte de indígenas y campesinos.

El hecho de que la propuesta del Ejecutivo no haya sido aprobada en primera instancia por el Congreso, indica que la resistencia de aquellos sectores más afectados (además de los evidentes errores de fondo y forma del proyecto) logró su impacto político. Los campesinos e indígenas se oponen por el momento a un proyecto que introduce serias modificaciones en su sistema de tenencia tradicional de la tierra y el agua, para abrir paso a la mercantilización de estos dos vitales recursos<sup>12</sup>. Las propuestas de los

12 Los estudios sobre el impacto de las medidas concretas del ajuste en el caso peruano demuestran que, al menos en un primer momento, la reacción de los campesinos no tiene mucho que ver con la lógica del mercado, sino más bien con «estrategias» de corte

«empresarios» agrarios buscan ante todo la «seguridad» legal y la eliminación de cualquier rastro de reforma agraria. Resta por ver si las organizaciones campesinas e indígenas pueden aprovechar creadoramente un espacio de concertación para lograr que sus propuestas sean aceptadas dentro del nuevo reordenamiento del sector rural bajo la perspectiva empresarial<sup>13</sup>

En conclusión, los impactos de las políticas de ajuste sobre el sector agrario son diferenciados. En las primeras fases de la aplicación de las políticas, especialmente por la liberalización de precios, los pequeños productores pueden acomodarse en los precios relativos de sus productos, en una segunda fase, de ampliación de la competencia, los precios internacionales empiezan a jugar un papel preponderante de tal modo que se convierten en precios de referencia. En esta etapa, los productores ineficientes pierden capacidad de competir en los mercados, abandonándolos paulatinamente.

Los factores de eficiencia son el aumento de los rendimientos, lo que significa mejorar las pautas de inversión. Sólo algunos de los productores tienen la capacidad para comprometer recursos de inversión. El resultado es un mejoramiento de los rendimientos nacionales pero con expulsión de productores ineficientes que, dados los otros factores del ajuste, no encuentran posibilidades de reinserción en el mercado de mano de obra.

Si bien en casos como el de Chile la ampliación de la oferta exportable permite reincorporar mano de obra a esos productos, en el Ecuador este proceso (de diversificación de exportaciones) es todavía incipiente, lo cual implica que se crearán nuevos impactos sociales entre los sectores ya empobrecidos del agro.

tradicional o «dinámicas ocupacionales» diferentes a las esperadas en el modelo teórico neoliberal (ver artículos de Javier Escobar y Javier Alvarado en esta misma edición de *Debate Agrario*)

13 La reciente aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario en reemplazo del mencionado proyecto de reordenamiento del sector agrario por el Congreso (2 de junio de 1994) ha suscitado una reacción de «desobediencia civil» por parte de los indígenas. Se anuncia una etapa de movilizaciones y resistencias importantes en el medio rural.