

# ECUADOR. TRABAJO Y EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO 1975-2005. LOS PRINCIPALES INDICADORES SECTORIALES 1975-2006\*

Rubén Flores Agreda\*\*

Recibido: 5 Febrero 2009 / Revisado: 20 Febrero 2009 / Aceptado: 3 Marzo 2009

## 1. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SECTORIALES (1975-1988)

El período 1975-1988 se caracterizó por la influencia de dos modelos de desarrollo: El llamado Modelo ISI de crecimiento hacia adentro con sustitución de importaciones para incentivar la producción doméstica de productos industrializados y el modelo de crecimiento hacia fuera que dio ventaja a las exportaciones como fuente principal de ingreso que serviría prioritariamente para cumplir con los compromisos de la deuda externa.

El primer modelo, aplicado desde finales del año 1950, se vio influenciado por cambios económicos estructurales, entre los cuales el “boom” petrolero en la década de los 70’s fue singularmente importante ya que permitió mantener el modelo de industrialización, y posteriormente por el período de austeridad que se originó debido a la caída de los precios del petróleo, después de 1982, y los devastadores efectos del fenómeno de El Niño. La explotación petrolera para el Ecuador fue la base generadora de divisas, que sustentó el desarrollo industrial del país y fortaleció el modelo de sustitución de importaciones, con un gran crecimiento de infraestructura física que desarrollaría dicho sector.

A partir de 1983, con el gobierno de Oswaldo Hurtado, se da paso al segundo modelo de desarrollo que, al contrario del modelo anterior, enfatiza la importancia del sector exportador y del crecimiento hacia fuera como base para incrementar el ingreso nacional, buscando captar inversión extranjera y

mejorar los términos de intercambio de productos internos, causando así efectos positivos en el total de la economía.

Ambos modelos, privilegiaron el desarrollo del sector industrial y petrolero, manteniendo el sector agrícola rezagado, con un crecimiento lento y sin transferencia de recursos, mientras que los demás sectores reflejaron mayores tasas de crecimiento y condiciones favorables para su desarrollo, como fueron la exención de impuestos y subsidios.

En promedio, durante el período 1975-1988, el crecimiento del PIB total fue del 7%, siendo mayor el crecimiento durante el período 1975-1982, años predominantes del modelo de sustitución de importaciones y del auge petrolero. A partir del año 1983 hasta 1988 el PIB ecuatoriano reflejó una tendencia decreciente a una tasa de -6% anual, este decrecimiento global de la economía se debió principalmente a la caída del precio internacional del petróleo, situación que provocó además que disminuya el crédito externo que financiaba el déficit fiscal<sup>1</sup>. A estas circunstancias se sumaron los efectos del fenómeno de El Niño en 1982, que perjudicaron principalmente a la producción agropecuaria de la región Costa (banano, cacao, camarón, café entre los principales afectados), consecuentemente disminuyó el ingreso de divisas vía exportaciones de estos productos tradicionales.

Durante el Período 1975-1988, el sector industrial, que se encontraba en pleno desarrollo, gracias al auge de la producción petrolera, aportó

\* Este documento ha sido preparado con el apoyo del equipo de investigación de OFIAGRO.

\*\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. E-mail: reflores@yahoo.com.mx.

<sup>1</sup> Whitaker, Morris, *El Rol de la Agricultura en el desarrollo Económico del Ecuador*. Quito, IDEA, 1990.

con el 17%, reflejando un crecimiento en el aporte al PIB de 19% en 1982, el sector comercio al por mayor y menor aportó con el 15%, el sector agrícola con el 14%, ubicándose después, el sector petrolero con el 11%. Finalmente, el transporte y los impuestos de aduanas con el 7% y 3% respectivamente. Si bien se puede observar que la industria, el comercio y el sector agrícola durante el período reflejaron un mayor peso dentro de la composición del PIB, su crecimiento fue menos dinámico que el sector petrolero.

Se pueden distinguir además diferentes comportamientos durante los dos períodos; hasta 1982 el sector agrícola reflejó una tasa de crecimiento positiva del 15%, mientras que a partir de 1983 y hasta 1988 este sector decrece a un ritmo del 3% anual. En el caso del sector de petróleos y minas en ambos períodos hay un crecimiento positivo, aunque a partir de 1983 el crecimiento es menor que en el período anterior, una situación similar se presenta para los demás sectores. Esta situación muestra que pese a contar con un sector petrolero en pleno auge y crecimiento, estos excedentes no fueron redistribuidos para el desarrollo de los demás sectores, y se evidencia a través de la tendencia de crecimiento global de la economía, los impactos del fenómeno de El Niño, las variaciones en el precio del petróleo, el cambio de gobierno (muerte del presidente Roldós), la caída de los préstamos internacionales y la creciente dependencia de la deuda externa, que no existía en el país un plan nacional de contingencia para desastres naturales ni planificación productiva, además de la dependencia absoluta de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras para financiar el presupuesto general del Estado.

La economía ecuatoriana experimentó un rápido crecimiento económico a finales de la década de los 70's e inicios de los 80's, este crecimiento, sumado a los bajos niveles de inflación que se registraron hasta 1981, con un promedio de 12.8% anual, generaron un ambiente atractivo para las inversiones extranjeras, las mismas que, mantuvieron un promedio de USD \$ 54 millones anuales durante el período de industrialización, con una tasa de crecimiento del 4% anual. La industria manufacturera ocupó más de la mitad de dichas inversiones realizadas en el Ecuador durante este período.

A partir de 1982, el nivel de inflación pasa de 11% a 197%, efecto que se sintió en la economía nacional a través de un incremento notable en los precios internos. Pese a este clima de inestabilidad y recesión económica, la inversión extranjera no reaccionó negativamente, al contrario esta tuvo una tendencia creciente para los años siguientes a 1982, pasando de USD \$40 millones a USD \$154,5 millones en 1988, con una tasa de crecimiento de 26% anual en el período 1982-1988.

Por otro lado, la inversión nacional, reflejada en el volumen de crédito otorgado por el sistema bancario (Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento y Bancos Privados) a todos los sectores económicos, se incrementó gradualmente a un ritmo del 26% anual durante el período 1975-1982. Este incremento de los créditos otorgados por el sistema bancario nacional fue utilizado principalmente para financiar las crecientes importaciones del sector industrial que cada vez requería más insumos y equipos para mantener su producción.

El sector agropecuario, pese a ser un sector discriminado en cuanto a la inversión tanto extranjera como nacional, no se diferenció de la tendencia capitalista y de industrialización que seguían los demás sectores. El 72% de las importaciones realizadas por el sector agropecuario fueron utilizadas para el sector agro industrial. Sin embargo, los créditos y los beneficios otorgados al sector agropecuario contribuyeron al fortalecimiento del sector empresarial de grandes productores que, indudablemente al ser dueños de las tierras y capital de producción contaban con garantías que les permitía acceder más fácilmente a altos montos de crédito. Es así que durante 1975-1982, el 58,2% del crédito concedido por el BNF, favoreció a Grandes productores, el 30,3% a medianos y tan solo el 4,35% fue destinado a pequeños productores<sup>2</sup>, consecuentemente, la desigualdad de clases e inequidad en el acceso a los recursos financieros se acentuaron. Con esto, el empobrecimiento de la población en el área rural se incrementó, iniciando así un proceso de urbanismo acelerado por la masiva migración de campesinos a las ciudades en busca de empleo en las nuevas industrias y sectores de crecimiento.

Las exportaciones ecuatorianas mantuvieron, durante 1975-1982, una tendencia creciente del

<sup>2</sup> Flores Rubén, *La Política Crediticia Agropecuaria*, tesis de grado para obtener el título de economista, PUCE-Q y Boletín Estadístico del Banco Nacional de Fomento. Años 1975-1990.

20% anual, experimentaron un decrecimiento del 12% para 1982. Como se observa en el 3, las exportaciones totales se recuperaron en 1984 a un ritmo del 18%. Las exportaciones petroleras también disminuyeron en el mismo año (-12%), reflejando una leve recuperación del 8% para 1983. Esta recuperación se mantuvo hasta 1985, año en el que, nuevamente, las exportaciones petroleras decrecen, esta vez en un porcentaje mayor del 49%, debido principalmente a la caída en el precio internacional del barril del crudo, que pasó de USD \$32,5 por barril en 1982 a USD \$25,9 en 1985, con un comportamiento decreciente que continuó hasta finales de 1988, llegando a USD \$12,7 por barril.

Para el caso de los productos tradicionales de exportación (banano, café, cacao, camarón y atún), el decrecimiento fue del 14% en 1982, prolongándose esta tendencia hasta 1984, año en el que se refleja una recuperación con un crecimiento promedio del 30% anual. Es notorio en este segundo sub-período los resultados de un intento por promover el crecimiento hacia fuera, tras el la incapacidad de mantener el modelo de industrialización.

Durante el primer período, 1975-1982, de industrialización los productos tradicionales perdieron peso relativo en las exportaciones, siendo reemplazadas por las crecientes exportaciones petroleras. Así, las exportaciones petroleras pasaron de representar el 65,5% de las exportaciones totales en 1975 al 74,2% en 1982, las exportaciones tradicionales por su parte, pasaron de representar el 30% del total de exportaciones ecuatorianas en 1975 al 22% en 1982. Para el segundo período (1982-1988) este comportamiento se revierte, evidenciándose un crecimiento del peso de las exportaciones tradicionales que llegaron a ser del 46% en 1988, mientras que las exportaciones petroleras representaron el 44,5% de las exportaciones totales. Como se verifica en el 4, ambos tipos de exportaciones llegaron a tener un peso similar en el segundo período de crecimiento hacia fuera, incluso en 1987 las exportaciones tradicionales, superaron en importancia a las petroleras, que se veían cada vez más afectadas por la tendencia irregular de los precios internacionales.

El modelo de industrialización fracasó en todos los países de América Latina donde fue aplicado. En el caso ecuatoriano este modelo también

tuvo su declive debido principalmente al estrangulamiento de la demanda interna y sobre todo a un descuido total del sector agropecuario tradicional que había sustentado el desarrollo económico de la nación durante épocas anteriores, además la creciente industria que basó su desarrollo en los excedentes petroleros, se vio en serios apuros cuando los precios del petróleo disminuyeron y el Estado ecuatoriano no pudo seguir subsidiando y entregando apoyo a un sector poco competitivo que fue el industrial. A esto se sumó la fuerte crisis de la década de los años 80's ya que la economía ecuatoriana sufrió una serie de reveses: la crisis de la deuda externa de 1982, tendencia irregular de los precios del petróleo; fenómenos naturales: fenómeno de El Niño en 1982 y el terremoto de 1987 que destruyó el oleoducto, suspendiendo las exportaciones de crudo durante casi un año. Situación que se vio reflejada en un decrecimiento del PIB del 6% al finalizar la década de los 80's. Así también el nivel de inflación aumentó a los niveles más altos del período, llegando al 58,2% en el año 1987.

A inicios de los 80's tras el fracaso de este modelo de industrialización, se vuelven los ojos hacia la agro industria y la agro exportación. El Estado vuelve a la política de crecimiento hacia fuera, motivando las exportaciones de productos tradicionales, los mismos que experimentaron tasas crecientes en los montos exportados, superando a finales de los 80's las exportaciones petroleras.

### 1.1. Las principales políticas macroeconómicas

Las principales políticas estatales a favor del sector agropecuario en la época democrática (a partir de 1979), se centraron en modernizar este sector bajo el principio capitalista y de industrialización que seguían los demás sectores, teniendo como objetivo central de la política campesina, la producción de bienes no de subsistencia sino dirigida hacia el mercado. Para estos fines, se crearon instituciones específicas adscritas a los organismos públicos encargados del sector agropecuario, instituciones que contaron con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FAO, etc.<sup>3</sup>. Las políticas estatales hacia el agro para finales de la década de los 70's e inicios de los 80's se dirigieron en torno a tres ejes: la política de tierra, la de modernización y fomento agropecuario y la ley campesina.

<sup>3</sup> Chiriboga, Manuel, "El Estado y las políticas hacia el sector Rural (1979-1982)".

La atención del Estado al sector agropecuario hasta 1975 se redujo a la reforma agraria que regularizó la tenencia de las tierras y eliminación de los latifundios y minifundios tradicionales como sistemas de explotación campesina.

A partir de 1978, las políticas estatales giran en torno al mejoramiento de la productividad del sector agrícola. Por otro lado se aprobó, la ley campesina que promovía la participación amplia y organizada de la población en proyectos de desarrollo rural integral que aseguraban la integración activa de las unidades campesinas al proceso de acumulación de capitales, incluyendo una vinculación más directa con fracciones concretas de capital<sup>4</sup>. En cuanto al sector industrial, la política tendió hacia incentivos que aceleren iniciativas empresariales y desarrollo de dicho sector, entre ellas: combustible barato, congelamiento de salarios, construcción de infraestructura por parte del Estado, disponibilidad de recursos crediticios concedidos por el sistema bancario a bajas tasas de interés, exención de impuestos a las importaciones de bienes de capital y consumo industrial, posibilitando así el aumento de la inversión y crecimiento industrial. Pese a todo el apoyo que recibió este sector, el modelo de industrialización fracasó y el Estado tuvo que volcar sus políticas y promover el desarrollo del sector exportador, que se mantiene hasta la actualidad.

Finalmente, las grandes e inesperadas ganancias provenientes de las exportaciones de petróleo proporcionaron los recursos para sostener la industrialización para sustituir importaciones. Se realizaron inversiones gubernamentales en mejoramiento e infraestructura, incluyendo construcción de caminos pavimentados y secundarios, puertos marítimos, aeropuertos nacionales e internacionales, la generación y la distribución de energía eléctrica, proyectos de riego, escuelas y universidades, hospitales, instalaciones deportivas y municipios, ministerios y otras obras. Se destinaron recursos cuantiosos al mejoramiento de las fuerzas armadas, y equipos de uso bélico. Situación que estimuló la expansión de la industria manufacturera para cumplir con el aumento de la demanda debido a los ingresos provenientes de la explotación petrolera. Mientras que el sector agropecuario creció lentamente, enfrentándose a un restringido mercado interno.

## 1.2. Los cambios en el Estado, la sociedad y el trabajo (1982-1996)

### a. *Los desajustes sociales, impactos en el sector agropecuario*

El ajuste estructural empezó con el gobierno demócrata cristiano de Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984); para luego experimentar una transición discontinua y confusa en el régimen socialcristiano de León Febres Cordero (1984-1988). Las expectativas generadas en el gobierno del socialdemócrata Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) duraron poco; este gobierno, más allá de ciertas intenciones de cambio y de algunas reformas, se mantuvo en la senda del ajuste y tramitó una serie de transformaciones que facilitaron la profundización del esquema neoliberal. En el periodo del conservador Sixto Durán Ballén (1992-1996) el discurso neoliberal coincidió en gran medida con la práctica.

El régimen del populista Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), intentó llevar a la economía ecuatoriana a un estado superior del neoliberalismo: es así que su programa de convertibilidad debía forzar la aprobación de una larga lista de reformas legales, eliminar los obstáculos a las privatizaciones y radicalizar la flexibilización laboral. Después de un complicado y poco claro esfuerzo político para sortear la crisis de febrero de 1997, se instauró un gobierno interino, presidido por el conservador-populista Fabián Alarcón Rivera (1997-1998), quien mantuvo el rumbo, a pesar de sus incoherencias. En 1998 a Jamil Mahuad Witt, demócrata cristiano, enfrenta una de las peores crisis económicas de la historia del país.

Es así como los avances y retrocesos en medio de un ambiente corrupto, hicieron del ajuste/desajuste neoliberal un proceso tortuoso, conflictivo e interminable. Este proceso tuvo como eje permanente una política económica orientada a la apertura y a la liberalización.

Atención especial merece la política económica seguida desde 1992, que favoreció el sistema financiero en desmedro de las actividades productivas. El resultado de ello fue un aumento masivo de la deuda externa privada y una creciente dolarización de la economía (el 60% de los créditos estarían suscritos en esta moneda). La situación se agravó por el deterioro sostenido del poder adquisitivo de los salarios.

<sup>4</sup> Chiriboga, Manuel, "El Estado y las políticas hacia el sector Rural (1979 -1982)".

### *b. Políticas y sus Impactos sobre el sector agrícola*

**Liberalización del comercio**, en este punto el Ecuador caminó aceleradamente. La desgravación arancelaria, iniciada por Febres-Cordero, se radicalizó con Borja. Hubo niveles comparables a los de otros países de la región: arancel de 0% con los países andinos y del 5 al 20% para importaciones de terceros (excepto vehículos). Por otro lado, con la vinculación a la OMC, el Ecuador ha eliminado buena parte de las restricciones comerciales.

La política de promoción a las exportaciones favoreció principalmente a los sectores agroexportadores, las exportaciones experimentaron un alza de 2.337 millones de dólares en 1982 a 5.214 millones en 1997. Este resultado se debe sobre todo a rubros primarios: petróleo, banano, camarones, café y cacao, con un creciente dinamismo en otros productos también primarios considerados no tradicionales: flores y frutas exóticas, así como por algunos productos ligeramente elaborados; si bien aumentó el número de renglones exportables, en términos cuantitativos la diversificación fue limitada. Sin embargo, este reordenamiento del aparato productivo es limitado debido al escaso desarrollo industrial, sobre todo en términos de incorporación tecnológica a los procesos manufactureros.

**Desregulación del mercado financiero.** En este periodo, en particular desde 1994, se liberalizó y flexibilizó casi en su totalidad el sistema financiero, al tiempo que se eliminaron las estructuras preferenciales de las tasas de interés. El Banco Central asumió exclusivamente funciones monetarias y cambiarias.

Los bancos de desarrollo (Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento), transformados en banca de segundo piso, permitieron el libre accionar de la banca comercial. Sólo faltó una mayor liberalidad en el funcionamiento de la banca internacional, la cual todavía no podía captar el ahorro de los ecuatorianos. En este contexto, el sistema financiero luego de beneficiarse de un ambiente favorable para la especulación financiera más que para la producción, terminó por convertirse en un obstáculo para el desarrollo. Sus principales problemas, reflejados, sobre todo, en las deficiencias de cartera, consistieron en la excesiva concentración de crédito, los enormes montos de créditos vinculados, la falta de herramientas adecuadas de control, la ineficiencia y el despilfarro de

recursos, y por supuesto la disputa bancaria de un mercado en contracción, encubierto también en disputas regionales.

Se observa que hay un claro sesgo hacia el sector financiero en detrimento de los sectores productivos, en particular del sector agrícola donde las inversiones disminuyeron.

**Reformas de la política cambiaria y monetaria.** En este campo se registran cambios significativos en términos de su mejoramiento técnico e institucional. Luego de experimentar diversos esquemas, que partieron de un sistema de tipo de cambio fijo y con incautación de divisas, se intentó liberar el mercado. Este complejo proceso incluyó periódicas devaluaciones, minidevaluaciones programadas, ancla cambiaria, banda cambiaria con subasta de divisas, esquema de flotación controlada y en dos ocasiones libre.

La política cambiaria, a través de las devaluaciones se convirtió en un incentivo a las exportaciones, en particular las agrícolas; aunque también generan un impacto negativo al elevar los costos de producción debido a los insumos importados.

**Flexibilización laboral.** Borja introdujo reformas significativas en esta dirección con las leyes de maquila, zona franca y trabajo compartido, a las cuales se sumaron otras reformas laborales. Estas reformas no afectan directamente al sector agrícola, pues los pagos en este sector se realizan a través de jornales y contrataciones sin relación de dependencia. Sin embargo, abre el abanico de posibilidades para las personas que migran del campo a la ciudad.

**Reducción del Estado.** Para viabilizar una mayor presencia del mercado, transformado en base determinante del desarrollo, se ha minimizado en forma sistemática al aparato estatal ecuatoriano.

Esto trajo como secuela para el sector agrícola, en particular para los pequeños productores, la limitación en la oferta de servicios agropecuarios y el poco acceso de la gran mayoría de campesinos a servicios, generando una crisis de productividad que limita la competitividad al sector.

**Privatizaciones,** a diferencia de lo que ocurría en otros países de la región, en el Ecuador nunca hubo muchas empresas públicas (unas 70 empresas son realmente públicas y otras 80 son mixtas con mayoría de capital privado).

**Servicio de la deuda externa.** En este periodo el Ecuador se ha esforzado para sostener una rela-

ción armónica con el sistema financiero internacional. Los programas de estabilización y de ajuste iniciales estaban orientados a garantizar el servicio de la deuda, para luego a buscar, con cada vez mayor intensidad y claridad, el reordenamiento de la economía, en el marco del conocido «Consenso de Washington». El país mantuvo casi al día sus compromisos con los organismos multilaterales.

**Estabilización y nuevas prioridades en el gasto público.** La estabilización era un tema no resuelto en Ecuador. En este período el país tenía la más alta inflación de América Latina. Esta situación no pudo, sin embargo, entenderse simplemente por el elevado gasto público. Los crecientes montos requeridos por el servicio de la deuda concentran el grueso de los egresos fiscales y se cubrieron incrementando la deuda interna e imprimiendo dinero, o sea provocando casi planificadamente la inflación, al tiempo que se eliminaban los subsidios y se introducían nuevos gravámenes tributarios.

En consecuencia, la crisis fiscal provino de la crisis de la deuda teniendo como punto especial merece el deterioro cualitativo de las actividades sociales, con la educación a la cabeza, a causa también de las menores inversiones fiscales.

**Reconcentración del ingreso.** Se registra en estos años una marcada reconcentración del ingreso y la riqueza, como opción buscada por la lógica del ajuste, para financiar nuevas inversiones, en especial al concluir la bonanza petrolera y revertirse el flujo masivo de créditos externos, desde 1982. Esta tendencia parece haberse agudizado con la apertura comercial, sobre todo después de 1990, y con la reducción del empleo público, que afectó a las capas medias. En la crisis, las ganancias de los principales grupos económicos no han decrecido, sino al revés, sin que esto signifique un empuje para el crecimiento, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador.

El sector agrícola, aislado y sin el concurso del sector estatal, no ha tenido el mismo dinamismo que en décadas anteriores. El Estado cambia su rol: antes servía para propiciar mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las medias, después lo hizo a favor de los más acomodados, en desmedro de los otros grupos.

En este escenario, la pobreza, que no ha dejado de crecer en las últimas décadas, agobia a casi un 70% de la población teniendo por otro lado una

concentración de la riqueza que nunca antes ha sido tan notoria: el 5% más rico de la población acumuló un ingreso en más de 200 veces superior al que percibe el 5% más pobre. Y por si eso fuera insuficiente, los grupos económicos, que controlaban el poder político, están empeñados en asegurarse, a como dé lugar, mayores riquezas a través de la privatización de las empresas y recursos del Estado.

### *c. Perspectivas del neoliberalismo real*

El Ecuador, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia del ajuste, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo dentro del proceso de reordenamiento liderado por el capital financiero internacional. Al haber abandonado su opción nacional, mejor dicho una potencial respuesta desde lo nacional, el país se avino a un funcionamiento influido por la economía internacional dentro de un esquema pasivo que precipita y consolida su tras-nacionalización.

El motor de este fenómeno se explica por la lógica del sistema capitalista, empeñado en la actualidad en dar cuerpo a una nueva forma de reorganización política y económica del mundo, una nueva división internacional del trabajo.

En este sentido, los resultados del ajuste tienen su lógica. Se entiende por qué se buscó resolver la crisis provocando sistemáticamente una recesión económica destinada en apariencia a ahogar el proceso inflacionario, pero en definitiva orientada a forzar el señalado proceso de reorientación de la economía hacia el exterior.

Si consideramos todo lo anotado, no debería sorprender la ausencia de una estrategia propia orientada a realizar cambios estructurales que permitan resolver los desafíos del subdesarrollo, que incorporen a toda la población y no solo a una fracción de ella en la vida nacional. Y curiosamente, la misma sumisión de esta concepción ha impedido incluso la aplicación de una política de largo plazo que apoye con mayor lógica y coherencia la propia visión aperturista y liberalizadora.

En definitiva, la economía ecuatoriana caminó hacia una mayor apertura, desregulación y liberalización: objetivos visibles del modelo de reprimarización modernizada. En el campo económico, su viabilidad depende de cómo atraer nuevas y masivas inversiones hacia actividades primarias, que permitan relanzar un nuevo *boom* exportador,

una tarea compleja en medio del actual ciclo adverso de la economía internacional, justo cuando se produce la salida de capitales de América Latina.

#### *d. La inversión extranjera en el agro*

Tradicionalmente, en el Ecuador se ha pensado que el incentivo a la inversión extranjera tiene un origen legal y macroeconómico. Estas dos dimensiones han sido, sino las únicas, las más importantes en la lógica de la atracción a la inversión extranjera directa.

El legislativo ha emitido leyes relativas a “regulaciones para la inversión extranjera directa”, o “atracción a la inversión extranjera directa”, etc. La mayoría del marco legal es contradictorio en el pronunciamiento teórico y en la aplicación práctica, tal es así que muchas partes de la ley no se cumplen o el cumplimiento tiene altos costos operativos y transaccionales.

En el período en análisis, algunos logros se tuvieron, en el entorno macroeconómico; sin embargo, el avance fue excluyente y deficiente. Las políticas de estabilización económica fueron débilmente ejecutadas por los gobiernos de turno, de tal forma que la inflación y el tipo de cambio permanecieron altos y subsistieron problemas serios de déficit fiscal.

En el sector agrícola la tendencia de la inversión ha sido totalmente irregular en el período que va del año 1990 al 2002 –no se disponen de datos desagregados en años anteriores–. Es así que se observa que el año 1993 la inversión es significativa a diferencia de los años anteriores y posteriores hasta el año 1997 donde vuelve a subir hasta alcanzar un máximo en el año 1998 a partir de donde empieza a caer nuevamente hasta el año 2000 donde llega al nivel más bajo del período para volver a incrementarse hasta el año 2001 donde alcanza el nivel más alto del período en análisis. En todo caso, la inversión extranjera en el sector agrícola no es significativa, en promedio para el período es del 5%; siendo el nivel mínimo del 1% y el máximo 11% de la inversión extranjera total.

Por el lado de los aportes del Gobierno Central se observa que el sector “Desarrollo Agropecuario”, en promedio anual recibió de parte del Gobierno Central entre 1990 y 1999, el 4% del total de egresos, según los boletines estadísticos publicados por el Banco Central; de esta manera el sector es uno de los menos atendidos, sobre todo si comparamos con los otros sectores, especialmente

frente al servicio de la deuda externa (amortización e intereses) que realiza el Gobierno, la misma que absorbe sobre el 50% de los egresos totales.

En América Latina, la inversión extranjera creció, en particular desde el año 1996 llegando a \$35,7 billones de dólares, habiendo “señales” de que esta inversión continuaría. Del total de esta cifra, la inversión que correspondió al Ecuador fue de apenas el 1,3%.

En definitiva, en el período en análisis se hizo una promoción de inversiones extranjeras, lo que se reflejó en una serie de concesiones al capital extranjero, que obtuvo similar tratamiento que el nacional. Es más, la predisposición manifiesta de los gobiernos para beneficiar a los inversionistas extranjeros llegó incluso a ofrecerles ventajas al margen de cualquier racionalidad económica y de las propias disposiciones legales.

Este favoritismo, sin embargo, no desató el tan esperado ingreso masivo de capitales para actividades productivas, quizás debido a la propia inestabilidad que provocó el tortuoso ajuste.

## **2. EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SECTORIALES (1996-2005)**

### **2.1. Tendencias del empleo, desempleo y subempleo**

El período comprendido entre los años 1996 y 1999 (anteriores a la crisis bancaria y financiera) las tasas de desempleo y subempleo bordearon entre el 11,6% y el 45,6 % promedio respectivamente, siendo en el caso del subempleo 1998 el año en el que se presenta la mayor tasa (58%); mientras que en el caso del desempleo, es 1999 el período con una tasa mayor (15,1%).

Durante el período post crisis, se evidencia que el mercado laboral ecuatoriano no se recupera y por el contrario, se ha encontrado caracterizado por un comportamiento al alza de la tasa de desocupación como consecuencia de la contracción y lenta recuperación del sistema productivo nacional. Durante el período post crisis, las tasas de desempleo muestran una tendencia prácticamente constante, en promedio el 9,1% de la población económicamente activa (PEA) entre el año 2000 y 2005. No obstante, la tasa de subempleo registra un comportamiento creciente, sobre todo a partir del año 2002; es así como pasa de 30,7% en este año, a

49,2% en el año 2005, ubicándose en una tasa muy similar a la del año 2000 (49,9%). Se observa además que en comparación con el período anterior, el desempleo se redujo mientras que el subempleo aumentó.

Precisamente, en lo que se refiere a la calidad del empleo se observa que a pesar del proceso de reactivación económica sugerido por los indicadores de crecimiento, los mercados laborales de los centros urbanos más importantes del país (donde se concentra la mayor parte de la PEA) aun no han podido articularse a la dinámica de la oferta de trabajo, por lo que se ha fomentado un proceso de precarización del empleo expresado en el registro de altas tasas de subocupación, que demuestran un proceso de “informalización” del empleo que se viene configurando años atrás.

## 2.2. Los impactos sociales del desarrollo basado en la apertura neoliberal

### *El empleo en el sector agropecuario*

En lo que se refiere al nivel de empleo generado, no cabe duda que el sector agropecuario constituye una de las más importantes alternativas de ocupación y autosustento para gran parte de la población económicamente activa del área rural.

A pesar de que la participación de la población empleada por el sector pierde relevancia durante los últimos 20 años, debido a los procesos de urbanización y tercerización de la economía, el conjunto de actividades relacionadas con el mismo sigue siendo la rama a la que le corresponde el mayor peso porcentual de la PEA a nivel nacional (alrededor del 27% de la PEA total de acuerdo a datos del VI Censo de Población). En el área rural, se estima que la participación de la PEA agropecuaria alcanza el 87% del total<sup>5</sup>, distinguiéndose una alta participación de las mujeres.

## 2.3. La situación del agro

La economía ecuatoriana se desenvuelve en torno a una estructura productiva extractiva de recursos naturales. Históricamente, el sector agropecuario ha sido el más importante, luego del sector hidrocarburífero, dentro de la economía ecuatoriana; así, desde el año 1990 hasta el año 2002, ha contribuido con el 17% al PIB nacional y se estima que en conjunto el sector ampliado a sus respecti-

vos encadenamientos participa y contribuye con el 25% de la producción nacional<sup>6</sup>.

### *a. Participación del sector agropecuario en el comercio exterior*

La balanza comercial agrícola ha sido positiva a lo largo del período en estudio, manteniendo además una tendencia creciente muy estable con valores que fluctúan entre USD 1 300 y USD 1 800 millones entre los años 1996 y 2005. Esto representa, en promedio, aproximadamente el 26% del total de exportaciones durante el mismo período; mientras que las importaciones asociadas a rubros agropecuarios apenas alcanzaron el 6% de las importaciones totales realizadas durante el mismo período.

En contraste, la balanza comercial total muestra un comportamiento bastante inestable y una persistente situación deficitaria de su saldo. Entre los años 1996 y 1998, el saldo cae dramáticamente llegando a USD -907 millones, al igual que entre los años 2000 y 2002, ubicándose en este último a USD -1 000 millones de saldo final en cuenta.

Entre las principales razones por las que se ha producido este “sostenimiento” de la oferta exportable agropecuaria ecuatoriana, está el hecho de que el Ecuador (sobre todo durante los últimos 5 años) ha diversificado su canasta de bienes alternando sus productos tradicionales con otros llamados no tradicionales como el brócoli, frutas tropicales, algunas fibras y otros vegetales leguminosos; los cuales en gran medida son exportados con un valor agregado específico demandado por el mercado de destino (conservas, congelados, etc.) y han demostrado un dinamismo extraordinario en cuanto a sus flujos exportables durante los últimos cinco años.

### *b. Gasto Público Total y Gasto Total Sector Agropecuario*

A pesar de la gran importancia que el sector agropecuario tiene en la economía ecuatoriana, el interés gubernamental por apoyar este tipo de emprendimientos ha sido prácticamente nulo. El gasto total público ha sido en promedio (entre 1996 y 2005) 40 veces mayor que el gasto destinado para el sector agropecuario, destinándose en promedio USD 186 millones. En promedio, la participación del gasto en el sector agropecuario

<sup>5</sup> INEC, VI Censo de Población y Vivienda, 2001.

<sup>6</sup> OFIAGRO, Política Sectorial Agrícola en el Marco del TLC, Ecuador, 2005.



sobre el gasto total es de 4%. Estos valores revelan la falta de una agenda gubernamental mínima que priorice las líneas de acción potenciales en las cuales el Ecuador debe sustentar su desarrollo.

### *c. Los desafíos*

#### **El Estado y su intervención en el agro**

Como se mencionó anteriormente, el desarrollo económico y social del Ecuador se sustenta en gran medida en la actividad agropecuaria, a través de su importante contribución a la generación del producto interno bruto, empleo y divisas, constituyéndose en un eje estratégico para la seguridad alimentaria nacional.

Dicho sector presenta niveles heterogéneos, donde coexiste un sistema productivo de cultivos de subsistencia bajo modalidades tradicionales y pequeños productores no asociados, cuya producción se orienta principalmente al abastecimiento del mercado interno y por otra parte, un sistema moderno que utiliza tecnología de punta, elevadas inversiones y gestión empresarial, con producciones destinadas al mercado externo.

En este contexto, se hace prioritaria la necesidad de crear y apalancar una “agenda interna” que identifique los cuellos de botella que frenan su desarrollo y proponga un conjunto de políticas y estrategias que den el soporte institucional, legal y operativo para transformar al sector en un eje estratégico del desarrollo económico y social del país y sobre todo permita afrontar con éxito los resultados de los acuerdos comerciales internacionales.

Las estrategias de intervención del Estado en el sector agropecuario deben basarse en políticas con principios, objetivos y líneas de acción tendientes a mejorar las condiciones actuales en torno a las que se desenvuelve el sector agropecuario ecuatoriano. Las principales políticas en las áreas en las que la mencionada intervención debe ejecutarse de acuerdo a su problemática, son:

#### **1.- Reestructura y modernización del sector público agropecuario (MAG) y otros.**

- No se ha implementado una estrategia nacional que incluya políticas de Estado para el corto, mediano y largo plazo dirigidas a la modernización del sector público agropecuario: MAG, SESA, INCCA, INIAP y BNF que permitan la continuidad y desarrollo de las políticas y normativas establecidas y que cada entidad cumpla

con su verdadera misión. En consecuencia, hay una débil Institucionalidad pública y privada con excesiva concentración y centralización en los trámites de aprobación de asociaciones, gremios y corporaciones. Además de la ausencia de una estrategia de prevención y un plan de contingencia para hacer frente a los desastres naturales que afectan la capacidad productiva del país (Fenómeno del niño, erupciones volcánicas, exceso de lluvias, etc.)

Por ende es necesaria la reorientación y redefinición de los objetivos estratégicos de las instituciones públicas, articuladas a las instituciones privadas con mecanismos que impulsen la cooperación y la convergencia entre Estado, sociedad civil y mercado con énfasis en su sostenibilidad financiera.

#### **2.- Asociatividad de pequeños productores y se articulación en cadenas productivas de agregación de valor**

- Bajo nivel de asociatividad horizontal y vertical que no permite un encadenamiento hacia atrás y adelante de todos los actores involucrados. Por otro lado, las pocas asociaciones existentes tienen baja representatividad, poca incidencia política y no prestan servicios.

En consecuencia se hace necesario el fomento de modelos asociativos innovadores que generen incentivos y respuestas ante la demanda de mercados globales.

#### **3.- Acceso a mercados**

- Existe una fuerte concentración en cultivos tradicionales (banano, café, cacao, palma africana) de escaso dinamismo en mercados internacionales y sujetos a fuerte competencia externa.
- No existe una estrategia de negociación y políticas para mejorar la competitividad de los productos sensibles, afectados por la competencia de países con los cuales se mantienen negociaciones bilaterales y multilaterales.
- El Ecuador, no tiene una estrategia para mejorar los temas de sanidad, inocuidad de alimentos y bioseguridad.
- No existe inteligencia de mercados.

En consecuencia, se hace necesario generar mayor posicionamiento de los productos locales, dinamizando las exportaciones y garantizar la defensa del tejido productivo agropecuario nacional frente a los procesos de apertura comercial e impulsar su robustecimiento desde sus actores.

#### 4.- Acceso a servicios de apoyo para la producción agropecuaria

- La oferta actual de capacitación y asesoría empresarial es muy dispersa y escasa y no responde a las necesidades de los productores en gestión y procesos de administración. Por otro lado las actividades de asistencia técnica están financiadas con recursos externos provenientes de una alta variedad de fuentes, que tienden a desarrollar actividades en el corto-medio plazo, generalmente con contenidos específicos, técnicos y novedosos, aunque con una dispersión de temáticas considerable, que tiende a hacer disminuir la eficiencia y eficacia de las intervenciones.
- A diferencia de los grandes exportadores, los pequeños productores no tienen adecuado acceso a crédito, tecnología, asistencia técnica y otros bienes y servicios necesarios para superar su situación de baja competitividad.

En consecuencia, se necesita de sistemas de capacitación y asistencia técnica integrales para los campesinos, en función de sus requerimientos, con un fortalecimiento de la oferta de estos servicios y desarrollar un sistema de información moderno, en función de la dinámica del mercado y de las necesidades de los agentes que en éste interactúan.

#### 2.4. Globalización y TLC en el sector agropecuario

La Agenda Comercial del Ecuador tomó un rumbo diferente luego de los intentos fallidos por consolidar un proceso de integración comercial de carácter multilateral, como el ALCA. Se dio paso a la negociación para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Ecuador, un tratado comercial de nueva generación, en el que las partes negociantes acuerdan un programa mediante el cual, cada una de ellas se compromete a reducir paulatinamente a la otra los impuestos a la importación (aranceles) y otros obstáculos al comercio de sus productos a lo largo de un periodo de desgravación establecido. Los compromisos que hubiera asumido el Ecuador con la firma de un

TLC, provocarían en los próximos cincuenta años cambios significativos en la estructura productiva ecuatoriana; siendo el sector agrícola el que enfrentaría riesgos significativos, en particular, los pequeños productores(as) que constituyen el grupo más vulnerable, al tener enfrente a sectores productivos que cuentan con apoyo (subsidios y medidas de apoyo), eficiencia y productividad que podrían desplazar ciertas actividades menos productivas en el Ecuador.

#### 2.5. Retos y desafíos

Por otro lado los principales retos y desafíos que, en el contexto de globalización o la posible existencia de un tratado de libre comercio, el sector agropecuario ecuatoriano deberá enfrentar son:

- Acceso a Mercados
- Subsidio a las exportaciones.
- Ayudas internas a la Agricultura
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Mejorar sustancialmente el servicio de sanidad agropecuaria.
- Promover las exportaciones con valor agregado.
- Desarrollar recurso humano con mente exportadora en el sector privado.
- Fomentar la asociatividad como una estrategia para mejorar la competitividad de las cadenas productivas
- Mejorar la infraestructura productiva para el sector agropecuario
- Inversión sostenida en investigación agropecuaria, pero guiada por la demanda de los sectores productivos.
- Neutralizar subsidios o ayudas internas.
- Negociar mecanismos compensatorios a las medidas que hoy Ecuador mantiene en frontera como son las Franjas de Precios (único mecanismo arancelario).
- Nuevos mecanismos contingenciales como Salvaguardia Agropecuaria deben tener efectos similares a la franja sobre la producción y precios internos de productos sensibles (arroz, maíz, leche, aceites, etc.)
- Tratamiento de productos sensibles.

Es necesario señalar que, si es que en algún momento se realiza una negociación, debe ser asu-

mida con mucha responsabilidad, ya que de esto depende el que los diferentes emprendimientos en varias cadenas productivas se consoliden en el mercado nacional e internacional y que tanto las familias campesinas, así como los sectores industriales y de servicios vinculados a éstas, capturen la oportunidad de varias alternativas productivas rentables, que signifiquen el acceso al mercado norteamericano, generando divisas y empleo para mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos.

## CONCLUSIONES

### *Período 1975-1988*

- Los excedentes originados del auge petrolero de la década de los 70's, fueron un factor importante que permitió dar mayor impulso al sector industrial, sin este hecho fortuito que transformó la composición de las exportaciones ecuatorianas, el modelo de sustitución de importaciones no hubiese sido posible para la economía ecuatoriana que se vio seriamente afectada por los desastres naturales del año 1982 (fenómenos de El Niño), afectando la producción y exportación de los principales productos tradicionales de exportación (café, cacao, camarón, banano).
- El modelo de crecimiento hacia fuera, surge como respuesta al fracaso del modelo de sustitución de importaciones, dándole mayor importancia y un empuje a la producción destinada a las exportaciones, en este período crece considerablemente las exportaciones camaroneras y se recuperan las tradicionales.
- Ambos modelos aplicados en el país, de crecimiento hacia fuera y de sustitución de importaciones se vieron sustentados por los ingresos petroleros vía exportaciones, ninguno de los dos modelos hubiese sido posible sin la existencia de estos. Sin embargo, los recursos se destinaron discriminatoriamente hacia el sector industrial y gasto corriente del sector público, mientras que el sector agro exportador no experimentó mayor asistencia ni tasas de crecimiento.
- El sector agropecuario para el Ecuador, siempre fue un sector clave que contribuyó

al crecimiento de la economía, cuyos ingresos estuvieron a disposición de los demás sectores como el industrial, manufacturero y petrolero. Sin embargo sus excedentes no fueron canalizados para inversión tecnológica en el mismo sector y por esta razón la industrialización del sector agrícola fue lenta y hasta la actualidad insuficiente.

### *Período 1982-1996*

- El período de análisis, 1982-1996, incluye la llamada década perdida para Latinoamérica debido a la crisis de la deuda externa, donde Ecuador dio pasos importantes en la consolidación de la política neoliberal, favoreciendo al sector financiero en detrimento del sector productivo, en particular del sector agrícola.
- La política de promoción de exportaciones fortaleció al sector agroexportador, es decir a los grandes productores; aunque también incrementó los costos de producción, debido a la variación de los costos de importación.
- Adicionalmente, desde inicios de los años 90, está en marcha en el sector agropecuario un proceso de transición desde una matriz de políticas cerrada e intervención estatal hacia una matriz de apertura y mayor participación privada que no se ha completado, debido a la inestabilidad política que ha vivido el país y cuyo principal resultado ha sido la crisis de productividad que tiene el sector, que es consecuencia de otras limitantes al desarrollo como son un marco de políticas (macro y sectoriales) inadecuado; ineficiente acceso a los recursos productivos; distorsión de mercados de insumos, productos y factores; y debilidad institucional y organizativa.
- En el sector agrícola la tendencia de la inversión ha sido totalmente irregular.
- Se evidencia la necesidad del diseño de las acciones prioritarias para el desarrollo del sector agrícola ecuatoriano y que se redimensionen las estrategias de política en función de resolver el principal problema que enfrenta el sector: la crisis de productividad.

### Período 1996-2005

- El mercado laboral ecuatoriano se ha encontrado caracterizado por un comportamiento al alza de la tasa de desocupación como consecuencia de la contracción y lenta recuperación del sistema productivo nacional. En cuanto a la calidad del empleo se observa que a pesar del proceso de reactivación económica sugerido por los indicadores de crecimiento se ha fomentado un proceso de precarización del empleo expresado en el registro de altas tasas de subocupación, que demuestran un proceso de “informalización” del empleo que se viene configurando años atrás.
- Dentro el período (1996-2005), la Población Económicamente Activa Agropecuaria, ha mantenido una participación promedio de 24% en relación a la Población Económicamente Activa Total. El 72% (1.6 millones de personas) del total de la PEA rural trabaja en el sector agropecuario, mientras solamente el 7% (295 mil personas) del total de la PEA urbana labora en este sector.
- La economía ecuatoriana se desenvuelve en torno a una estructura productiva eminentemente agropecuaria. Históricamente,

el sector agropecuario ha sido el más importante dentro de la economía ecuatoriana, luego del sector hidrocarburo. Entre los años 1996 y 2005, el saldo de la balanza comercial agrícola fue superavitario, manteniendo además una tendencia creciente muy estable con valores que fluctúan entre USD 1 300 y USD 1 800 millones.

- A pesar de la gran importancia que el Sector Agropecuario tiene en la economía ecuatoriana, el interés gubernamental por apoyar este tipo de emprendimientos ha sido prácticamente nulo. El gasto público total entre 1996 y 2005 fue 40 veces mayor que el gasto destinado para el sector agropecuario.
- El heterogéneo desarrollo del sector agropecuario hace prioritaria la necesidad de apalancar una agenda interna que identifique los cuellos de botella que frenan su desarrollo y proponga un conjunto de políticas y estrategias (a nivel público y privado) que den el soporte institucional, legal y operativo para transformar al sector en un eje estratégico del desarrollo económico y social del país y sobre todo permita afrontar con éxito los resultados de los acuerdos comerciales internacionales.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, 2002.
- Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*, 1793, Quito, julio 2000.
- Banco Nacional de Fomento, *Boletín Estadístico del Banco Nacional de Fomento*. Años 1975-1990.
- Chiriboga, Manuel, “El Estado y las políticas hacia el sector Rural (1979-1982)” *Ecuador Agrario*. Quito, ILDIS, 1984, 91-141.
- Flores, Rubén, *La Política Crediticia Agropecuaria*, tesis de grado para obtener el título de economista, PUCE-Q.
- Flores, Rubén, *Coyuntura Agropecuaria 2000*. 2001.
- INEC, *VI Censo de Población y Vivienda*, 2001.
- INEC, *III Censo Nacional Agropecuario*, 2001.
- Jara, Carlos (ed.), *Ecuador Agrario, Ensayos de interpretación*. Quito, ILDIS, 1984.
- Maya Milton, *Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico*. Ecuador, Grupo Chorlavi, 2002.
- OFIAGRO, *Política Sectorial Agrícola en el Marco del TLC*, Ecuador, 2005.
- Proyecto SICA-/MAG-Ecuador ([www.sica.gov.ec](http://www.sica.gov.ec)).
- Whitaker, Morris, *El Rol de la Agricultura en el desarrollo Económico del Ecuador*. Quito, IDEA, 1990.
- Whitaker, Morris, *Evaluación de las Políticas Agrarias en el Ecuador 1990-1996*. Programa Sectorial agropecuario, MAG, 1997.