

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura

*Germánico Salgado**

En los años setenta, la producción y las exportaciones de petróleo provocaron enormes cambios económicos y sociales en Ecuador. El producto interno bruto llegó a crecer a tasas que oscilaron entre 14% y 25% y aumentaron notablemente la formación de capital, la demanda —en particular del sector público— y las importaciones. En 1975 se manifestaron los primeros síntomas de desequilibrio de la balanza de pagos los que recrudecieron con fuerza a partir de 1977, llegándose dos años más tarde a niveles de endeudamiento externo cuyo servicio comprometió el 65% de los ingresos por exportaciones.

En esa década la agricultura experimentó cambios de importancia en su estructura productiva. Disminuyeron acentuadamente la producción serrana para consumo interno y las exportaciones tradicionales; aumentó la producción de arroz en la Costa y se produjo el cambio más significativo en la ganadería al duplicarse la superficie de pasturas.

Al inicio de los años ochenta, la elevación de la tasa de interés internacional determinó un mayor déficit de la balanza de pagos, que se financió con más endeudamiento y pérdida de reservas internacionales. Las primeras medidas de ajuste consistieron en la devaluación y en la restricción de las importaciones. La situación fue crítica en 1983, año en que se produjeron las catastróficas inundaciones que provocaron una fuerte disminución de la producción agrícola. Una nueva serie de medidas económicas incluyó devaluaciones y minidevaluaciones, alzas de las tasas de interés y control del gasto público. En 1984, con el cambio de gobierno, se dio prioridad al ajuste del sistema cambiario y el manejo de las tasas de interés, al tiempo que se redujeron los controles y la intervención estatal.

Entre 1980 y 1985, las tendencias de la agricultura fueron poco claras. A pesar de ello, se advierte una cierta recuperación de la superficie destinada a los cultivos básicos, como resultado de las políticas seguidas con ese propósito, entre las que destaca la de crédito. Los cultivos industriales registraron, en cambio, una moderada recuperación, mientras que los de exportación tuvieron un importante aumento gracias a los diversos estímulos aplicados. La producción pecuaria creció a tasas elevadas, pero sin mejorar sus niveles de productividad media.

*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

I

El decenio de 1970: la conmoción del petróleo

1. Los efectos en el producto y otras variables económicas

El decenio de 1970, que empezó con un período de estancamiento de las exportaciones —en especial las de banano— y problemas de balanza de pagos, se caracteriza por el inicio de la producción petrolera en el oriente ecuatoriano y de las exportaciones de petróleo. Tras el debilitamiento de la economía que se extendió hasta 1971, las exportaciones petroleras originaron una verdadera explosión de la actividad económica: las exportaciones se quintuplicaron holgadamente entre 1970 y 1975, mientras el producto interno bruto creció 14% en 1972 y más de 25% en 1973. La expansión del gasto público y de la formación de capital, sobre todo de origen público, transmitió a la economía el impulso reactivador del aumento de las exportaciones, produciéndose un rápido incremento de las importaciones. En todo caso, la intensa aceleración del ritmo de crecimiento fue un fenómeno que se circunscribió al período 1972-1974; el resto del decenio fue más bien de acomodo o de efectos rezagados, pese a que las repercusiones de la segunda alza de los precios del petróleo se sintieron fuertemente hacia fines del decenio. Para los efectos de este análisis interesa sobre todo observar la influencia de ese crecimiento acelerado en la estabilidad interna y externa de la economía.

La herencia que dejó ese período que, paradójicamente, comenzó con gran holgura de recursos externos, fue un desequilibrio agudo de la balanza de pagos. Este no se originó en la expansión de las importaciones —pese a que crecieron casi al mismo ritmo que las exportaciones— ya que en el decenio, salvo en 1975, aumentaron las reservas internacionales y tampoco se puede decir que existiera déficit de recursos externos. El desequilibrio surgió del incremento del servicio de la deuda externa, que se hizo sentir a partir de 1976-1978. El endeudamiento comenzó a aumentar aproximadamente en 1977 y ya en 1979 era muy considerable; en ese año el servicio representó el 65% de los ingresos por exportaciones.

El origen del endeudamiento hay que buscarlo fundamentalmente en las finanzas públicas. A partir de 1975, después de la bonanza del bienio precedente, el déficit público creció rápidamente y se financió con recursos externos, provocando una expansión de la deuda cada vez mayor. Al finalizar el decenio, la economía adolecía de deficiencia de ahorro interno y recursos externos que se fue agravando cada vez más.

La expansión provocada por las exportaciones petroleras repercutió también en el comportamiento del índice de precios al consumidor, que en 1974 alcanzó una tasa de crecimiento de 23% sin precedente desde que el índice comenzó a calcularse. La economía ecuatoriana se había caracterizado hasta entonces por un manejo monetario prudente y baja inflación. El estancamiento de las exportaciones y el déficit fiscal que la aquejaron hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta aumentaron la inflación, que llegó casi a 10% en 1971 (como consecuencia en parte de la devaluación de 1970). El surgimiento de las exportaciones petroleras en 1972 aquietó en un principio las presiones inflacionarias, pero después resurgieron, por la afluencia extraordinaria de divisas. Las presiones de la demanda aceleraron la inflación hasta 23% en 1974, como ya se señaló. La adopción de una política neutralizadora de los efectos de la aceleración de las exportaciones, sobre todo mediante la restricción del crédito interno, permitió reducir la tasa de inflación pero desde entonces ésta se ha mantenido en dos dígitos. El componente "alimentos y bebidas" del índice de precios al consumidor parece haber ocupado un lugar destacado en la intensificación de las presiones inflacionarias.

Era lógico que un período de crecimiento tan rápido como el descrito entrañase cambios profundos en la estructura del producto por sectores de actividad. Contrasta el ritmo de expansión de la industria manufacturera entre 1970 y 1975, que llegó a 14% como promedio anual, con el de la agricultura, que se mantuvo en el mismo 2.8% anual de los años sesenta. Naturalmente la explotación del sector minería y petróleo alcanzó una tasa notable de crecimiento, y los sectores de la construcción y los servicios (comercio, transporte, administración pública, etc.) registraron tasas ligeramente inferiores a la del producto interno bruto total (9.4%). La trascendencia de esta evo-

lución se aprecia al examinar la distribución de la población económicamente activa (PEA) entre los años censales de 1974 y 1982. La industria creó ocupación para un número considerable de personas (59 000) en el período, mientras que la PEA agrícola disminuyó no sólo en términos relativos sino también absolutos, lo que es un síntoma de la falta de dinamismo del sector en una época de intensa expansión de la demanda. En 1974 ocupaba el 47% de la PEA en tanto que en 1982 retenía sólo el 33.7%, reflejando el fenómeno de éxodo rural masivo que se produjo en ese período.

Los servicios aumentaron su participación en la PEA de 36% a 50%, con un crecimiento casi nulo del producto por persona activa, señal de que esos sectores se expandieron a base de subempleo. También en la agricultura el producto por persona activa aumentó poco; en cambio, en la industria subió considerablemente.

Anteriormente se examinaron las tendencias de las exportaciones petroleras; su peso en el total fue tan grande que es fácil olvidar lo sucedido con las demás exportaciones. Aparte de su incremento global, que fue enorme (de 190 millones de dólares en 1970 a 2 140 millones en 1979), las exportaciones se diversificaron considerablemente y no sólo por el surgimiento del petróleo sino también por el aumento de las exportaciones de productos elaborados del cacao y del café, así como de las de productos de la pesca y la piscicultura, e incluso se incrementaron con relativa regularidad las exportaciones agrícolas tradicionales.

En esos años se inició realmente la exportación de productos manufacturados, algunos de relativa complejidad (como los artículos de la llamada línea blanca) uno de cuyos principales mercados era el Grupo Andino, que había empezado a funcionar en 1970. Sin embargo, por diversas razones, parte importante de esa diversificación se mostraba poco estable (productos elaborados del cacao, productos destinados al Grupo Andino, etc.), por lo que seguían teniendo importancia decisiva las exportaciones tradicionales, en cuyos mercados, pese a la relativa estabilidad de esos años, persistían las condiciones que los hacían proclives a una inestabilidad potencial. De todas formas, fue un período relativamente favorable para las exportaciones tradicionales ecuatorianas.

Las importaciones crecieron también aceleradamente de 1970 a 1979, pero a una tasa algo menor que las exportaciones (22% y 30% anuales, respectivamente). El crecimiento obedeció en parte a la intención de abaratar la importación de bienes de capital e intermedios y de algunos bienes de consumo para contrarrestar la inflación, así como para estimular la industrialización. Las compras externas de esos rubros aumentaron, en efecto, en términos absolutos y relativos, con peligro de rigidez para la balanza de pagos; la industria acrecentó fuertemente su dependencia de los insumos importados, que eran de muy difícil sustitución.

En lo que se refiere a las importaciones de productos agropecuarios, éstas se triplicaron holgadamente en el período (promedio de 1978-1979 con respecto al promedio de 1970-1971), aunque disminuyeron en términos relativos, lo que indica que la demanda, sobre todo de alimentos, se desplazó hacia productos en los que el país era deficitario, y además de difícil sustitución, lo que también acentuaba la vulnerabilidad de la balanza de pagos.

Un período de tan rápido crecimiento del ingreso debía tener consecuencias perceptibles en la estructura social, aunque ese no haya sido un objetivo expreso de la acción de política. Permanecieron, por cierto, las estructuras de privilegio y desigualdad, pero hubo cambios importantes que cabe destacar. Como resultado de la lenta maduración de medidas tomadas en años anteriores, como las leyes de reforma agraria, y como fruto de una "modernización" de la economía, que se aceleró bruscamente en los años setenta, crecieron los grupos de la población que se hallaban en los estratos medios de la distribución del ingreso, en los ámbitos tanto urbano como rural. En este segundo caso, contribuyó a esa evolución la reforma agraria, que aparte la consecuencia indeseable del aumento del minifundio, consiguió que las unidades agrícolas de tamaño medio (10 a 100 ha) fueran la explotación dominante en el campo ecuatoriano. En el área urbana, el rápido crecimiento del empleo en actividades de productividad relativamente alta, como la industria, la construcción y ciertos servicios, permitió el ascenso de parte importante de la población a los estratos intermedios de la distribución del ingreso. Los estratos sociales ubicados en los extremos de la escala de ingresos ter-

minaron el decenio con diferencias aún más marcadas que antes en sus niveles de vida. La situación de los marginados no se alivió y es muy probable que se haya agravado, aunque su peso relativo al menos no aumentó en la economía urbana. Algo similar es posible que haya sucedido en el agro con los minifundistas dueños de explotaciones de menos de 1 hectárea y los trabajadores sin tierra, aunque su número haya disminuido por el éxodo rural.

2. Las políticas macroeconómicas y sus resultados

Según Chhrber y Wilton, se consideran políticas macroeconómicas "las políticas que desempeñan un papel predominante en la determinación de la asignación intersectorial de los recursos"¹. En ese sentido, la política cambiaria, con tipos de cambio fijos y una creciente subvaluación cambiaria durante el período, fue probablemente el instrumento que más influyó para determinar un sesgo en la asignación de recursos. Esta política discriminó en contra de la expansión y diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones, aunque en este último caso su efecto se compensaba en medida no determinada pero importante, con la combinación de las políticas arancelarias y los beneficios de la legislación de fomento.

También en el caso de las exportaciones no tradicionales, tanto de manufacturas como de productos agrícolas, existía alguna compensación mediante el Certificado de Abono Tributario (CAT), aunque era insuficiente, sobre todo para estos últimos, dada la subvaluación del tipo de cambio. En ambos casos, las exportaciones se subvencionaban con dicho certificado, que implicaba una subvención mayor para los productos industriales los que además se beneficiaban con los incentivos tributarios de la legislación de fomento. Los productos tradicionales de exportación (café, cacao y banano) eran los más discriminados negativamente; no sólo no recibían el CAT, sino que los dos primeros estaban gravados con impuestos a la exportación. La discriminación en

¹Ajay Chhrber y John Wilton, "Las políticas macroeconómicas y el rendimiento agrícola", *Finanzas y desarrollo*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, setiembre de 1986, vol. 23, N° 3, p. 6.

contra de estos productos era clara, lo que no significa que las operaciones de exportación no fueran con frecuencia rentables.

En cuanto a los productos que sustituían importaciones, la protección efectiva total era muy alta y en ese sentido resultaban también defendidos los productos de la industria alimentaria. De acuerdo con los estudios de Parot² varias subramas de la industria de alimentos figuraban entre las industrias que él califica como "protegidas" o "superprotegidas", pero hay otras que considera "dudosas" en ese sentido, como la molinería, que se ha abastecido cada vez más de materia prima importada (trigo) en el sistema de licencia previa. En ése y otros casos parecidos (cebada para la industria cervecera, avena), las fallas que al parecer han existido y que han perjudicado a la producción primaria pueden haberse debido a una errada política de precios e importaciones.

El efecto de las demás políticas macroeconómicas —tasa de interés, crédito, precios y salarios— varía según los casos; la política de precios parece haber sido favorable en conjunto, por acción u omisión, a la producción agropecuaria, excepto en los casos del trigo, la cebada y la leche. La política de tasas de interés bajas y negativas en casi todo el decenio benefició sobre todo a las actividades de gran densidad de capital y, en ese sentido, a la industria y a algunas formas de modernización agrícola, parte de las cuales pudo haber sido inconveniente. Por último, la política de salarios agrícolas más bajos y menos controlados no ha alentado tampoco el desarrollo del sector y ha contribuido ciertamente a acelerar el éxodo rural.

3. Tendencias de la producción agropecuaria, 1970-1979

Teniendo en cuenta lo señalado en las secciones anteriores merecen destacarse algunas características de la producción agropecuaria en el decenio de 1970.

a) La producción de bienes de consumo interno

²Rodrigo Parot, *Elementos técnicos para una estructuración de incentivos industriales*, Centre for Latin American Development Studies (CLADS), xv, vol. I. Estructura de Incentivos Industriales de Ecuador, 1981. Febrero de 1985 (fotocopiado).

y de productos tradicionales de exportación creció a un ritmo lento, reduciendo el crecimiento global del sector. Así, la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto agropecuario registrada en los años setenta (2.8%) fue prácticamente la misma que la del decenio anterior; y, por otra parte, la participación del sector en el producto interno bruto descendió de 25% en 1970 a 14.3% en 1979. El resto de la producción agropecuaria mostró un comportamiento dinámico.

- b) La agroindustria adquirió una importancia decisiva en el proceso de diversificación de las exportaciones. Sin embargo, su expansión aumentó la dependencia con respecto al abastecimiento externo ya que su demanda de materias primas contribuyó al rápido crecimiento de las importaciones.
- c) El proceso de sustitución de importaciones de productos agroindustriales, que registró en el decenio un gran avance, parece haber llegado a una situación estacionaria. Se advierte, entonces, desaceleración del ritmo de crecimiento de las compras externas de materias primas no alimentarias, y detención del incremento de la producción nacional de materias primas agropecuarias.
- d) La producción ganadera y la producción y exportación de productos de la silvicultura y la pesca, que cuentan con una vigorosa demanda, experimentaron un rápido desarrollo.

Como se puede observar disminuyó la importancia relativa de los cultivos para consumo interno y aumentó considerablemente la de la producción pecuaria.

Se redujo así, enormemente la superficie sembrada de cultivos de clima templado para consumo interno (maíz suave, trigo, cebada, papas) y lo mismo sucedió con su producción, salvo la de papas que aumentó levemente. Estos, junto con el arroz, son los productos principales de la dieta de los grupos de ingresos bajos y medios. En cuanto al rendimiento por hectárea, se mantuvo estacionario, con excepción del trigo que en los últimos años del decenio de 1970 registró un leve aumento; del maíz suave, que descendió ligeramente; y de la cebada, y en especial del arroz, cuyos rendimientos aumentaron.

Con referencia a la fuerte expansión del rendimiento del arroz, según datos del Banco Inter-

nacional de Desarrollo³, 53% de la superficie sembrada correspondió a variedades de alto rendimiento. Este fue el efecto más notorio de la revolución verde en el Ecuador.

Por otro lado, disminuyó la superficie de los cultivos tradicionales de exportación, como el cacao y el banano; en este último, si bien la contracción fue grande, aparece compensada con la introducción de nuevas variedades de mayor rendimiento. Los rendimientos del café y del cacao permanecieron estacionarios, aunque en el caso del café hubo un ligero aumento de la superficie sembrada.

Esta situación contrasta con la de otros rubros de la producción agropecuaria, que experimentaron un acentuado crecimiento. Son los casos del maíz duro y la soya y de los pastos. La producción de los dos primeros alcanzó el mayor crecimiento entre 1970 y 1979: la de maíz duro, de 102 000 toneladas métricas se elevó a 182 000 y la de soya, de 600 toneladas métricas aumentó a 30 000. En cuanto a los pastos, se duplicó la superficie sembrada (208%) y continuó ampliándose a un ritmo acelerado hasta 1985 en que llegó a 4.5 millones de hectáreas. La expansión se verificó sobre todo en la Costa y en el Oriente, pero también en la Sierra, por la mayor producción de leche y carne.

La acelerada evolución de estos rubros marcó el cambio de estructura de la producción, consistente en el predominio de la producción ganadera y avícola y de piensos y alimentos que esas actividades requieren. El crecimiento más fuerte registrado en el decenio correspondió a la producción avícola, que alcanzó promedios anuales de 18.1% en el caso de las aves; de 17.6% en el de las carnes y de 13.0% en el de los huevos. Los promedios anuales de la producción de carne bovina y de leche fueron algo más bajos: 7.8% y 2.08%, respectivamente.

Es evidente que el consumo aparente de cereales descendió ligeramente en 1974-1980 a la vez que aumentó la demanda de carne, huevos, leche, pescado y mariscos. Pero la ampliación de la demanda no fue la única causa de este cambio en la producción; el aumento del minifundio y el

predominio de las fincas medianas contribuyeron a reducir la superficie sembrada de trigo y cebada para ocuparla con otros cultivos, gran parte de los cuales debe haber sido de subsistencia y ni siquiera figuran en las estadísticas. Contribuyó, asimismo, la política de precios y subsidios del Estado sobre todo en el caso del trigo. Es posible que este último factor haya sido el de mayor peso, pues aunque la política de precios favoreció en general a la producción de alimentos, existieron situaciones discriminatorias como la vigencia de precios desfavorables para algunos productos (trigo, maíz, arroz), los cambios muy profundos en los precios y los gastos de los agricultores; y grandes diferencias regionales de precios así como un comportamiento errático de los mismos.

También es de interés examinar la influencia de las finanzas públicas y del crédito de fomento en el desarrollo del sector agropecuario en el decenio considerado. El incremento de los recursos originado por las exportaciones de petróleo alivió la presión sobre la agricultura como proveedora de divisas y fuente de ingresos del Estado. De esta forma, las exportaciones, que aportaban el 15.6% del total de ingresos del Estado en 1973 bajaron su contribución a 5.5% en 1977. Los impuestos a las exportaciones agrícolas también redujeron su importancia relativa en los ingresos tributarios, al bajar de 13.5% en 1965 a 8.6% como promedio en el período 1975-1977. Al terminar el decenio sólo quedaban vigentes los impuestos de exportación al café y al cacao, y la contribución del sector a los ingresos tributarios era bastante menor que la de otras actividades económicas.

En cambio, el gasto del Estado favoreció claramente al sector agrícola, pero como la mayor parte de los recursos se destinó a cubrir costos burocráticos, cabe poner en tela de juicio la eficacia de los resultados. Entre 1970 y 1978 el número de funcionarios que trabajaban en los servicios públicos de la agricultura aumentó 112.5%.

El crédito de fomento, otro elemento favorable a la actividad agrícola, se canalizó por medio del Banco Nacional de Fomento. En términos reales creció 3.5 veces en 1973 y 1974; hasta 1976 se mantuvo en un nivel alto; en el período 1977-1983 se redujo, y de 1984 a 1986, alcanzó los valores de mediados de los años setenta.

³Banco Internacional de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1986. Washington D.C., 1986, pp. 119-120.

El principal período de expansión crediticia fue de 1973 a 1976 y se concentró en algunos rubros que prácticamente constituyeron la clave de dicha expansión. En cultivos, los que al parecer recibieron una clara prioridad, fueron el arroz y el maíz duro, sobre todo en 1976, y el algodón, especialmente en 1975. En pastos y ganadería, con un aumento más moderado pero de todos modos cuantioso por el monto implicado, el crédito creció de 454 millones de sucres en 1972 a 1 104 millones en 1975.

En los tres cultivos mencionados, el aumento entre 1972 y 1973 multiplicó varias veces los montos de crédito concedidos anteriormente. Si a esto se suma el crédito para pastos y ganado, se observa una estrecha relación entre crédito concedido y aumento de la superficie y de la producción.

Entre 1972 y 1976 hubo un aumento considerable de crédito para casi todos los productos de consumo interno, seguido por un descenso generalizado, tendencia que se invirtió sólo en 1984 y 1985.

En cuanto a los beneficiarios del crédito, mejoró el acceso de los pequeños productores aunque globalmente se siguió beneficiando a los grandes terratenientes. Según Commander y

Peek⁴, sólo el 4.5% de las familias de agricultores con 5 o menos hectáreas de tierra tuvo acceso al crédito. Estos datos se refieren presumiblemente a la Sierra, pero para el país en general, la situación fue quizá algo mejor para el pequeño agricultor, como puede desprenderse del desarrollo de las cooperativas arroceras que fueron sujeto privilegiado del crédito. La importancia concedida al pequeño agricultor llevó a crear el Fondo para el Desarrollo Rural y de Sectores Marginados (FODERUMA) que otorga pequeños créditos y presta asistencia técnica.

El hecho de que el Banco Nacional de Fomento deba regirse por criterios bancarios explica que éste haya favorecido en especial a los campesinos "más capitalizados", pero en todo caso no contradice el propósito del gasto público y del crédito de fomento de favorecer al sector más necesitado. Mientras la política económica de los años 1973 a 1976 mostró un sesgo contrario al sector agropecuario y discriminó especialmente contra el campesino y el pequeño productor, el crédito de fomento aparece hasta cierto punto como una excepción. Sin embargo, con todas esas ambigüedades, una apreciación de conjunto muestra que, pese a los tropiezos y vacilaciones, éstos fueron los años de mayor transformación de la estructura agraria ecuatoriana.

II

El decenio de 1980: crisis financiera y políticas de ajuste

1. *Las tendencias y problemas del crecimiento*

Luego del violento crecimiento del servicio de la deuda externa en 1979, el apremio financiero se agudizó rápidamente hasta llegar a un clímax en 1982 y 1983. En 1981 había habido ya una cuantiosa pérdida de reservas internacionales, con fuga de capitales que anticipaba una devaluación. En 1982, habiéndose reducido a 360 millones de dólares el crédito disponible, las reservas internacionales disponibles bajaron a un nivel apenas superior al equivalente a un mes de exportaciones.

Entonces comenzaron a aplicarse realmente las políticas de ajuste, que incluyeron una devaluación, la primera desde 1970. Dichas políticas, que se examinarán luego, tuvieron un efecto drástico en las importaciones en 1983, año en que se redujeron 35%. Este año marcó el momento más grave de la crisis, pues aparte del

⁴Commander y Peek, "Exportaciones petroleras, reforma agraria y el proceso laboral rural: la Sierra ecuatoriana en los años setenta", en Banco Central del Ecuador, *Revistas* N° 37, julio de 1986, p. 11.

efecto de las medidas restrictivas del ajuste, el país sufrió graves inundaciones a fines de 1982 y en 1983. En todo caso, en 1981 y 1982 más del 70% de los ingresos por exportaciones hubo que destinarlo al servicio de la deuda; ésta llegó en 1982 a una cifra que era prácticamente la mitad del producto interno bruto del país en ese año. La situación afectó profundamente a toda la economía nacional y sobre todo a las finanzas del sector público que fue lo que originó la deuda. Mientras hubo crédito disponible, desde 1979 a 1982, el sector público se movió con aparente holgura para cubrir los déficit públicos. En 1982 la contribución del financiamiento externo, que ya era muy baja, fue menor que la del financiamiento interno. A partir de 1983 el financiamiento externo fue negativo, lo que obligó a las autoridades a generar un superávit en el sector público recurriendo a medidas que llevaran a incrementos de los ingresos corrientes (desde alzas de los precios de la gasolina hasta aumentos de los impuestos a las transacciones mercantiles) y reducción violenta del gasto.

La situación en 1983 se deterioró todavía más a causa de las inundaciones. La infraestructura de transporte resultó muy afectada en la Costa y los perjuicios sufridos por los cultivos provocaron un desabastecimiento generalizado. A ello deben agregarse otros daños graves que hicieron que el perjuicio total se estimara en 640 millones de dólares. Esta fue la principal causa de la caída del producto interno bruto de 1983 y del fuerte aumento de la tasa de inflación.

Por esta razón y debido también al apremio financiero, el producto interno bruto total cayó 2.8% en 1983, llegando al punto más bajo de su trayectoria de debilitamiento que se inició en 1981. En 1980 la ampliación del consumo sostuvo a la economía, pero en 1981 el deterioro comenzó con la caída de la inversión. Esta tendencia se agravó en 1982 y fue acompañada de los problemas descritos de desequilibrio de la balanza de pagos y pérdida de reservas. En 1983 ninguna variable macroeconómica registró aumentos y el grave descenso del producto interno bruto, representó una contracción de -5.6% del producto interno bruto por habitante.

Los años 1984 y 1985 fueron tiempos difíciles de ajuste y lenta recuperación. En 1984 el crecimiento de 4% del producto interno bruto se debió a la expansión de las exportaciones. En

1985 las políticas de ajuste fueron menos severas y aumentaron la inversión y el consumo públicos, y el producto interno bruto creció 3.8%. Los resultados de 1986 y 1987 deben haber reflejado los efectos de la caída de los precios del petróleo en el primero de esos años, y la suspensión de las exportaciones de petróleo a causa del terremoto en 1987. Para este último año se aseguraba nuevamente una contracción del producto interno bruto y, en general, el predominio de una situación difícil.

2. Las políticas de ajuste

En 1980 las políticas de corto plazo tendieron a la estabilización y no al ajuste, con el propósito de contrarrestar las presiones inflacionarias generadas por la expansión del consumo. En 1981 se puso el énfasis en la cuestión fiscal y se procuró enfrentar el problema del creciente déficit fiscal (por ejemplo, alza de los precios de la gasolina). Pero en 1982 se iniciaron realmente las políticas de ajuste, al agravarse los problemas de balanza de pagos provocados por la deuda externa. Aunque la renegociación de la deuda tuvo evidentemente influencia en las políticas de ajuste, no se estima necesario describirla en detalle. De 1982 a diciembre de 1984 la deuda externa privada fue objeto de seis renegociaciones; de 1983 a 1985 la deuda externa pública con la banca comercial se renegoció tres veces, y en setiembre de 1983 se estableció con el Club de París el mecanismo de refinanciamiento de la deuda con organismos oficiales.

Conviene distinguir tres etapas en el período de ajuste. En la primera (1982 hasta comienzos de 1983), las medidas adoptadas no estuvieron sujetas a condiciones externas. A partir de la segunda etapa (1983 a agosto de 1984) el Fondo Monetario Internacional tuvo influencia decisiva en las negociaciones. En la tercera etapa, que va desde setiembre de 1984 hasta el presente, la política se ha basado en concepciones neoliberales.

a) El ajuste de 1982

En los primeros meses del año las medidas apuntaron fundamentalmente a ajustar las tasas de interés y el tipo de cambio. En enero la tasa de interés legal subió de 12% a 15% y la del ahorro, de 8% a 12%. En marzo se modificó el sistema

cambiario y se crearon dos mercados: el mercado libre (de intervención) del Banco Central con un tipo de cambio de 30 sucres por dólar y recursos provenientes de las exportaciones privadas, y el mercado oficial con un dólar cotizado a 25 sucres y recursos provenientes del petróleo. Ambos operaban con un sistema de lista de cambios para la asignación de prioridades.

El continuo deterioro de la balanza de pagos obligó, en mayo, a una segunda devaluación. El nuevo tipo de cambio fue de 33 sucres por dólar para todas las transacciones de bienes y gran parte de las de servicios en el mercado oficial. El dólar en el mercado libre se fijó en 35 sucres y a pesar de que la devaluación fue de 32%, no se llegó al tipo de cambio real calculado por el Banco Central, que entonces era de 38.10 sucres.

Continuando con la política de desincentivar las importaciones se tomó una serie de medidas, como prohibición de importar bienes suntuarios y limitación a la compra de otros bienes, como vehículos, para cuya importación se exigieron obligaciones de trueque con exportaciones ecuatorianas. Para encarecer y dificultar las importaciones se obligó a pagarlas con créditos, se establecieron depósitos previos según el monto del crédito y se introdujeron cambios en las listas de importaciones. En noviembre se prohibieron las importaciones de la Lista II y se suspendieron las de bienes de capital y de transporte, por más de un año. Estos mecanismos y el debilitamiento de la demanda explican la caída de las importaciones en 1983.

Paralelamente se estimularon las exportaciones. Además del Certificado de Abono Tributario, contribuyeron a incentivarlas las devaluaciones y el mecanismo de trueque, la fijación de precios mínimos internos a productos de exportación para beneficiar a los productores, y las mayores facilidades de crédito y los montos de los préstamos.

El crédito se utilizó también para mantener el nivel de actividad. Con este objeto se crearon un fondo (de 2 000 millones de sucres) para el fomento de las exportaciones; y un Fondo de Regulación de Valores para la inversión privada, con crédito de largo plazo; se simplificó el sistema de Fondos Financieros del Banco Central en varios fondos (agropecuario, pequeña industria-artesanía, turismo y pesca, etc.) y se estableció uno especial para la construcción.

Con el fin de controlar la inflación, se limitó el crédito del Banco Central y se aumentó en 1% el encaje bancario, que quedó en 23%; y se intensificaron las operaciones de mercado abierto, aumentando la rentabilidad de los Bonos de Estabilización. Sin embargo, la inflación llegó, en 1982, a 24.4%, resultado en el que influyeron la devaluación, el segundo aumento de los precios de la gasolina y el alza de los precios del trigo por la suspensión de la subvención a las importaciones.

Estas dos últimas medidas figuran a la vez entre los instrumentos de la política económica para reducir el déficit fiscal, uno de sus objetivos prioritarios. Contribuyeron también a esa finalidad, la revalorización del oro monetario y el aumento considerable de la participación estatal en el valor de las ventas de petróleo. Como resultado de la política aplicada en 1982 el déficit del sector público se redujo a un nivel inferior a los de 1981 y 1980 (aunque el déficit presupuestario estatal se mantuvo, en términos reales).

b) *El ajuste entre 1983 y agosto de 1984*

Tres medidas constituyen la piedra angular de la política de ajuste ejecutada en este período: la devaluación y adopción del sistema de minidevaluaciones programadas; el alza de las tasas de interés; y la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

La nueva devaluación se hizo impostergable ya que la inflación llegó a 52.2% en 1983 (medida de diciembre a diciembre); el tipo de cambio se fijó en 42 sucres por dólar, con minidevaluaciones de 0.04 centavos de sucre por día laborable. La devaluación fue de 27%, pero no se llegó al valor real, que los estudios del Banco Central estimaban en aproximadamente 50 sucres por dólar; las minidevaluaciones debían impedir que creciera el rezago.

La tónica de las medidas adoptadas fue la flexibilidad. De esta forma se pasó de un sistema de tipo de cambio fijo a las minidevaluaciones; y se establecieron un sistema de doble mercado cambiario y distintas listas de cambio. Así, en junio de 1983 las minidevaluaciones se fijaron en 0.05 centavos de sucre por día calendario; en febrero de 1984 se modificaron las listas de cambio asignadas a los dos mercados, para favorecer a las exportaciones distintas del petróleo y encarecer algunas importaciones.

El aumento de las tasas de interés, otro pilar

de la política de ajuste en esta segunda etapa, se realizó en combinación con el sistema de minidevaluaciones para evitar la especulación. Su objetivo era evitar la fuga de capitales más que estimular el ahorro nacional. Los aumentos se aplicaron en marzo y setiembre de 1983 y junio de 1984; y el máximo alcanzado por la tasa comercial fue de 21%, en 1984, nivel inferior al de la inflación de ese año, que alcanzó a 25%.

La Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público de marzo de 1983, se inscribe dentro de la política de austeridad fiscal y de aumento de los ingresos. En virtud de esta ley se ampliaron las funciones del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos; se redujeron o eliminaron temporalmente algunos gastos públicos (en mobiliario, vehículos, transporte, etc.) y se congelaron los sobresueldos de los empleados públicos; se restablecieron los recargos arancelarios, que iban desde 5% hasta 15%; se alzaron los precios de los combustibles que no se habían reajustado en 1982 (Diesel oil, fuel oil y queroseno). Al crearse el Fondo Nacional de Emergencia, en junio de 1983, se recortaron 35% todas las exoneraciones arancelarias con lo que disminuyeron, por primera vez, algunos incentivos de las leyes de fomento.

Estas medidas dieron por resultado la eliminación del déficit del sector público por primera vez desde 1974 y pese al gasto en que se incurrió con motivo de las inundaciones; el superávit, de 2 408 millones de sucres, casi compensó el financiamiento externo negativo, de 2 993 millones de sucres; y el déficit del presupuesto de la Nación se redujo considerablemente, aunque se mantuvo.

El agudo desequilibrio de la balanza de pagos exigió nuevos controles de la importación; así, en marzo de 1983, se transfirieron algunos rubros de la Lista I-b a la Lista II y se suspendieron las importaciones de otros bienes, manteniéndose las numerosas prohibiciones. En febrero de 1984, al mejorar la situación, se levantaron la prohibición o la suspensión al 75% de las importaciones que antes habían estado sujetas a este tipo de control.

Las medidas para estimular las exportaciones y la actividad económica también fueron numerosas. En setiembre de 1983 se transfirió al mercado libre el 10% de las divisas de las exportaciones tradicionales (a excepción del petróleo);

en marzo de ese mismo año, se permitió el acceso de las exportaciones no tradicionales al financiamiento de los Bonos de Fomento; en mayo, el Banco Central estableció una línea de crédito pesquero; y en agosto, se instituyeron permisos globales de exportación para facilitar las ventas externas de productos perecederos, como flores y frutas.

Además, se dictaron medidas de carácter selectivo para favorecer la actividad económica y ayudar a las empresas afectadas por la crisis. Como ya se mencionó, se amplió el mecanismo de bonos de fomento; en abril de 1983 se creó el Fondo de Electrificación Rural; en junio se establecieron el Fondo de Emergencias Nacionales y el Fondo de Riego y Drenaje; y también en ese mismo mes se dictó la Ley de Desarrollo de Vialidad Agropecuaria y Fomento de la Mano de Obra, para cuya aplicación se utilizarían los fondos provenientes de parte del incremento de los ingresos petroleros; en el mes de julio se abrió una línea especial de refinanciamiento para el Sistema Mutualista; en setiembre, se autorizó al Banco Central para que descontara o redescantara los créditos de las empresas financieras que atravesaban por una situación difícil; y ya en 1984, se establecieron el Fondo de Capitalización de Empresas (febrero) y el Fondo de Forestación y Reforestación (agosto).

Por su parte, el crédito del Banco Nacional de Fomento aumentó 30% entre 1982 y 1983 y el concedido para el cultivo de productos alimentarios, creció 45%.

c) El ajuste desde setiembre de 1984 a 1986

El cambio de gobierno significó una reorientación gradual de la política hacia transformaciones de corte neoliberal. La política de ajuste dio primera prioridad al sistema cambiario y al manejo de la tasa de interés orientado a superar el déficit de ahorro en apoyo de la política cambiaria. Fueron claros, además, la preferencia por los mecanismos de mercado y el propósito de reducir los controles directos y selectivos en el manejo de la economía.

También, dentro del sistema de prioridades de la política de ajuste, se consideraron las finanzas públicas, lo que trajo aparejados la ejecución de nuevos programas de desarrollo y el control de la inflación.

En diciembre de 1985 se renegotió la deuda, pero la caída del precio del petróleo ocurrida en 1986 y la interrupción de sus exportaciones en 1987 a causa de los daños sufridos por el oleoducto como consecuencia del terremoto, obligaron a plantear una nueva renegociación.

Las medidas atinentes al sistema cambiario se tomaron desde que el nuevo gobierno inició su gestión, en setiembre de 1984. Se eliminó el sistema de minidevaluaciones y se estableció un tipo de cambio de 95 sucres por dólar para el mercado libre del Banco Central al que se destinaron todas las transacciones, salvo las exportaciones de petróleo y las importaciones de la Lista Especial que fueron atendidas con un tipo de cambio de 66.50 sucres por dólar. A propósito de importaciones, se completó el proceso de liberalización, levantando las prohibiciones o suspensiones al 25% restante de los productos afectos a esas medidas de control.

En marzo de 1985 se inició una serie de transferencias al mercado libre del Banco Central en un afán de llegar a la unificación del tipo de cambio a un nivel mucho más alto; en noviembre del mismo año se habían transferido casi todas las transacciones. Poco tiempo después se efectuó la devaluación formal del tipo de cambio. El tipo de cambio medio para las exportaciones aumentó (32%) de 68.29 a 89.62 sucres por dólar y para las importaciones subió (29%) de 62.79 a 93.51 sucres por dólar. De este modo, el tipo de cambio medio se aproximó al tipo de cambio real. En el mercado libre el valor del dólar alcanzó aproximadamente a 123 sucres, con tendencia alcista.

Esta unificación de los mercados parece haberse efectuado sólo para llevar a cabo una nueva devaluación de la moneda. En enero de 1986 se volvió al sistema de doble mercado con un tipo de cambio oficial que se mantuvo a 95 sucres por dólar comprador y a 96.50 sucres por dólar vendedor; para el mercado libre de intervención el tipo de cambio fue de 110 sucres por dólar.

El tipo de cambio oficial quedó sólo para propósitos contables, pues en el mercado intervenido se transaban casi todas las exportaciones y los importadores adquirían las divisas en el mercado libre (de 132 a 136.40 sucres por dólar). En el mercado libre "privado" (con divisas provenientes de las exportaciones de arroz y maíz), en el que el valor del dólar oscilaba en torno a 160

sucres, se transaban las exportaciones ocasionales.

También se adoptaron algunas medidas de liberalización. Por ejemplo, en febrero de 1986 se redujo la lista de productores con licencia previa y asimismo se autorizó la importación de vehículos, que había estado prohibida o sujeta a cupos desde los años setenta. Como resultado del aumento consiguiente de las importaciones, en marzo del mismo año la balanza comercial registró un déficit de 32 millones de dólares.

Gradualmente se habían ido suprimiendo los controles directos con la intención de regular básicamente mediante el tipo de cambio. Con las excepciones de la exigencia de depósitos previos y de las subvenciones a la exportación, las devaluaciones fueron el mecanismo esencial para enfrentar el problema de la balanza de pagos.

A raíz de la caída del precio del petróleo se estableció, en agosto de 1986, un sistema de flotación para el tipo de cambio y las tasas de interés, que era realmente el que se había tenido la intención de establecer desde un comienzo. Se instauró un sistema de doble mercado: uno de transacciones privadas, llamado libre o privado porque las fluctuaciones del tipo de cambio obedecían a la ley de la oferta y la demanda; y un mercado oficial, para sufragar los gastos del Estado, con las divisas provenientes del petróleo. En el momento de adoptarse la medida, la cotización del dólar en el mercado libre descendió a 140 sucres por dólar, lo que implicaba una devaluación considerable para las exportaciones (de 27% a 30%). El tipo de cambio oficial siguió al de flotación, de modo que en la práctica implicó el establecimiento de un tipo de cambio único. Después de marzo de 1987 la cotización subió, sobrepasando en abril los 160 sucres por dólar.

La tendencia era a estimular las exportaciones mediante la eliminación de las medidas discriminatorias y haciendo más expedito el proceso. La disminución de la protección a la producción nacional fue evidente, lo que no corresponde del todo a los modelos típicos de la tesis de corte neoliberal.

Como ya se señaló, las tasas de interés fueron otro elemento esencial de la política de ajuste. En diciembre de 1984 se elevaron las tasas de interés comercial de 21% a 23%; las tasas de interés para el ahorro se aumentaron a 20%; y a 25% la de los

papeles financieros. Al mismo tiempo se crearon las Pólizas de Acumulación (especiales) por un monto mínimo de 1 millón de sucres, un plazo no inferior a 90 días y tasas de interés flotantes según el mercado; éstas variaron de 24% a 36% o 37%. Hacia fines de 1985 se habían captado 34 000 millones de sucres, es decir la cuarta parte de la oferta monetaria. Sin embargo, el crédito correspondiente a esos recursos ha interesado poco a las actividades productivas debido a su elevado costo.

Frente a otros aspectos la acción del gobierno no ha logrado resultados tan concretos. Por ejemplo, por omisión administrativa, el control de los precios al consumidor que era algo que el gobierno deseaba, ha dejado de existir. Por otra parte, aunque se han tomado medidas para impulsar la inversión extranjera, como la eliminación de la mayoría de las condiciones de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y el convenio con la *Overseas Private Investment Corporation*, los resultados no han sido satisfactorios. Además, se limitaron los beneficios otorgados por las leyes de fomento industrial, pero paralelamente el gobierno propició otras leyes de iguales características (industria artesanal, pequeña industria, agroindustria). En materia de privatización, salvo el funcionamiento de la comercialización agropecuaria, nada se ha concretado.

En contraste, pese a no figurar entre las prioridades del gobierno, éste tuvo que impulsar el robustecimiento financiero del Estado. Con esa finalidad se aumentó el precio de los combustibles en diciembre de 1984 y marzo de 1987; se elevó el impuesto a las transacciones mercantiles, de 6% a 10%; y se crearon o aumentaron una serie de impuestos indirectos.

No obstante el enorme incremento de los ingresos corrientes y transferencias (83% con respecto a 1984, en sucres corrientes) los egresos del presupuesto del Estado crecieron de tal manera que el déficit aumentó 58% respecto del año anterior. Por consiguiente, parece que se han dado de nuevo algunas de las condiciones que indujeron al pesado endeudamiento de fines de los años setenta. En la presente circunstancia, el logro de nuevos créditos implicaría aún mayor deterioro de la tasa de crecimiento o el recrudescimiento de la inflación.

3. *Los principales efectos de las políticas de ajuste en el desarrollo sectorial y otros aspectos de la economía*

Haciendo referencia al período 1982-1984 del ajuste, si sólo se tiene en cuenta el arancel —instrumento clásico de protección— éste se mantuvo básicamente inalterable en ese lapso; sólo se modificó a fines de 1986, disminuyéndose ligeramente la protección tanto en términos nominales como efectivos. El juego de los otros instrumentos (devaluaciones y medidas paraarancelarias en toda su variedad) de 1981 a 1984 incrementó la protección nominal, pero sin efectos discriminatorios en algunos sectores en particular. En este período de emergencia, el objetivo de las políticas era cambiar radicalmente la relación de precios internos a precios externos y restringir fuertemente la importación. Considerado en conjunto con el ablandamiento posterior de las medidas paraarancelarias, el sistema tendió a ser un tanto menos protector que antes y más favorable a la exportación. Fue más favorable al sector agropecuario que los mecanismos de asignación de recursos de los años setenta y principios de los ochenta. En 1984 fue en general un sistema restrictivo de la importación, rasgo que tendió a suavizarse considerablemente desde 1986 con las medidas y políticas adoptadas ese año.

La crisis y el ajuste introdujeron cambios notables en las tendencias del crecimiento sectorial que habían prevalecido en los últimos veinte o treinta años. La gravedad de la situación se advierte en la disminución del crecimiento de todas las actividades, entre las cuales el sector agropecuario es de los que salieron mejor librados, con una tasa de crecimiento del producto interno bruto entre 1979 y 1985 de 2% como promedio anual. La industria se contrajo por tres años consecutivos, de 1983 a 1985, con un debilitamiento que dura hasta ahora; la construcción cayó abruptamente en 1983 pero mostró un principio de recuperación en 1985.

En el caso del sector agropecuario, el crecimiento se debió básicamente a la producción pecuaria y en segundo lugar a la pesca y la silvicultura. La producción de exportación tradicional se contrajo en 1983 y creció pausadamente en los dos años siguientes. Los productos de consumo interno y las materias primas agrícolas mostraron una contracción parecida en 1983 y no se han

recuperado posteriormente. La situación no fue, por cierto, favorable para estos dos subsectores y la causa fundamental radicó en las catástrofes de 1983.

La crisis produjo también una regresión marcada en la diversificación a que habían llegado las exportaciones ecuatorianas en los años setenta. El valor total de éstas aumentó a un promedio de 4.3% entre 1979 y 1985, ritmo que puede calificarse como relativamente satisfactorio. Pero esta tasa encubría el deterioro de las exportaciones no petroleras, que se redujeron con relación a 1979.

La causa principal de ese deterioro fue la violenta caída de las exportaciones de productos industrializados, tanto alimentarios como no alimentarios. Entre los primeros, pesa sobre todo la disminución de las ventas externas de productos elaborados del cacao; entre los segundos, los no alimentarios, prácticamente ya no se efectúan varias exportaciones que tenían especial interés por ser rubros importantes del comercio con el Grupo Andino.

Resulta así que, aparte del petróleo, los únicos rubros que mostraron dinamismo fueron los de un reducido grupo de productos primarios no tradicionales, entre los cuales los más importantes eran los langostinos, cuyas exportaciones se cuadruplicaron entre 1978 y 1985.

Se destacan, en todo caso, las diferencias entre la estructura actual de las exportaciones y la de fines el decenio de 1970, y las escasas perspectivas futuras que se les presentan ante el predominio de las ventas de petróleo y de productos tradicionales, éstos últimos con mercados inestables y poco dinámicos.

La importación fue una de las variables más sujetas a las políticas de ajuste. En 1983 descendió 41% con respecto a 1982, recuperándose lentamente en 1984 y 1986. Las cifras de importación muestran cómo el ajuste afectó a las distintas actividades: en los peores momentos experimentó una fuerte caída la importación de bienes de capital para la industria, el transporte y la construcción. Las compras externas de materias primas para la industria crecieron mucho más lentamente que en el pasado y con fluctuaciones extremas de año en año. En lo que se refiere a la actividad agropecuaria, la importación de pro-

ductos alimentarios de consumo directo descendió regularmente desde 1979, pero es el único rubro relacionado con esa actividad que así se ha comportado; los demás (bienes de capital, materias primas agropecuarias para la industria, insumos para la agricultura) mostraron una tendencia ascendente regular, salvo en momentos difíciles como el año 1983. En este caso, también en la composición de las importaciones parece predominar la actividad agrícola, en desmedro de otros sectores como la industria. El aumento de participación de las importaciones agrícolas, aparte de reflejar mayor dependencia externa, es un indicador de que esta actividad fue menos afectada que otras por la crisis y el ajuste.

Con respecto a las tendencias de los precios, las principales medidas de las políticas de ajuste (devaluaciones, aumentos de precios de la gasolina y de otros bienes y servicios, alza de las tasas de interés, etc.) tuvieron un efecto inflacionario que se reflejó en el ascenso gradual del índice de precios al consumidor desde 1980. En ese año subió 14.8%; en 1982 la tasa fue de 24.4%, y en 1983, con el desabastecimiento producido por las inundaciones, llegó en el año a 52.5%. En los últimos meses de este año se logró frenar la inflación y en 1984 se había reducido a 25.1%; desde entonces hasta 1986 se mantuvo más o menos en ese nivel.

La aceleración de la inflación y las mismas políticas de ajuste deterioraron los salarios reales con relación al nivel que tenían en 1980, luego de la duplicación del salario mínimo que se decretó ese año. Según un cálculo aproximado basado en los salarios mínimos, se estima que el salario real correspondiente a 1986 representaba el 77.5% del salario de 1980.

Lamentablemente se carece de información acerca de los efectos en el empleo y la distribución del ingreso. Por los síntomas, se detecta un profundo deterioro con relación a los últimos años del decenio de 1970. Además, parece que se han profundizado las desigualdades. Según investigaciones realizadas en el medio rural, en 1981 el ingreso real medio de los campesinos era inferior al que percibían en 1970 y el desempleo manifiesto había aumentado 65%. Otras estimaciones sobre desempleo abierto y subempleo llegan a conclusiones similares de deterioro.

4. El sector agropecuario en el decenio de 1980 y las políticas de ajuste

A pesar de los cuantiosos recursos percibidos por el país durante el auge petrolero, subsisten en el sector rural taras que son realmente un arrastre de problemas estructurales del área. Entre ellas sobresale el subempleo, que se supone afecta a más del 50% de la población económicamente activa nacional, problema que ha sido imposible aliviar.

Como se indicó anteriormente, las políticas de gasto del gobierno, de crédito de fomento y otras adoptadas en los años setenta, trataron de favorecer al sector pero los instrumentos macroeconómicos más importantes como el arancel y otros, estaban sesgados hacia las actividades urbanas. En los años ochenta ha habido al parecer un cambio que ha apuntado a abandonar ese sesgo y adoptar un patrón favorable, especialmente a la exportación de productos primarios. En cambio, la situación de la producción agrícola de consumo interno es más ambigua por cuanto las políticas de precios y otros instrumentos parecen favorecerla en tanto que la contracción de la demanda de los grupos populares y otros elementos de la política de ajuste la han afectado negativamente.

Las dificultades se perciben más claramente si se atiende a las prioridades de la política de ajuste pues se advierte que se trata de favorecer a una agricultura "moderna de finca mediana y grande".

A comienzos de los años ochenta continuó la reforma agraria y el desarrollo rural integral, pero en los últimos tres años casi ha cesado la reforma y ha disminuido notablemente el trabajo en el programa de desarrollo rural, estimulándose principalmente el sector moderno vinculado a la exportación.

a) Situación y tendencias de la producción agropecuaria 1980-1985

Se sintetizan a continuación las principales características de la producción agropecuaria en el período considerado. En el subsector agrícola, la producción de cultivos de exportación tradicional (banano, café y cacao) experimentó variaciones extremas, entre 1980 y 1983, sobre todo como consecuencia de las inundaciones, al descender su tasa de crecimiento de 8.3% a -35.4%

respectivamente. El rubro "otras producciones agrícolas" que comprende productos de consumo interno directo y agroindustriales, mostró también fuertes caídas en esos años y en 1985.

En cuanto al subsector pecuario, la producción permaneció estable en 1980-1985 salvo en 1983. Por su parte, el rubro "caza y pesca" presentó tasas de crecimiento espectaculares, principalmente debido al desarrollo de la cría de langostinos.

El año 1983 fue un período completamente anormal por los destrozos que ocasionaron las inundaciones, y todos los rubros registraron tasas de crecimiento negativas.

A raíz de este desastre, alrededor de 950 000 personas, o sea 11.8% de la población ecuatoriana, fueron directa o indirectamente afectadas al perder sus viviendas, cosechas o ingresos de subsistencia. Según CONADE⁵ la superficie inundada fluctuó entre 12% y 15% del territorio nacional. Además, hubo una gran carestía de productos básicos la que se hizo sentir fuertemente por las dificultades de abastecimiento, la especulación y el acaparamiento. La producción para la exportación experimentó una fuerte caída y en general se dificultó seriamente la comercialización de la producción agrícola.

Con respecto a las tendencias de la producción agropecuaria, la ampliación de la superficie dedicada al cultivo de productos alimenticios básicos, que alcanzó a 6.9%, equivalente a 35 000 hectáreas, en 1980-1985, puede estar indicando una reversión de la tendencia general registrada en 1970-1985. La pequeña recuperación hizo llegar la superficie total a 502 000 hectáreas en 1980, área bastante inferior a la de 795 000 alcanzada en 1970. Aunque su productividad aumentó, aún así fue más baja que la registrada por los productos agrícolas destinados a la industria y a la exportación o que la de otros países latinoamericanos.

El crédito del Banco Nacional de Fomento para la producción de alimentos creció a una tasa anual de 8.9% entre 1979 y 1985, que sólo fue inferior a la del crédito otorgado para la producción de pastos y ganado.

Se advierte una mayor conciencia de la necesidad de disminuir la dependencia externa para

⁵ CONADE, Ecuador y lineamientos para una estrategia para el desarrollo, julio de 1984 (mimeografiado).

el abastecimiento de alimentos y también de que frente a la crisis internacional una de las soluciones es el desarrollo del sector agropecuario orientado a atender las necesidades del consumo directo, del consumo industrial y de la exportación.

El crecimiento de la superficie destinada a la producción de materias primas industriales en 1980-1985 fue de 5 000 hectáreas, bastante menor con respecto al registrado en el período anterior, que fue de 15 000 hectáreas.

La marcada preferencia de las políticas agropecuarias por incrementar las exportaciones explica la ampliación de 150 000 hectáreas de la superficie cultivada, en 1985, sobre todo de la destinada al cultivo del café, frente a la de 30 000 hectáreas en 1980 y a la de 700 hectáreas como promedio en el decenio de 1970.

Por limitaciones en el mercado externo o en el uso industrial interno, la superficie destinada a "otros productos agrícolas" (higuerilla, té, piretro, tabaco, cabuya, y otras producciones menores) disminuyó casi 10 000 hectáreas en contraste con la expansión de 70 000 hectáreas que experimentó en la década anterior.

La evolución de la superficie destinada a los cultivos en los años setenta fue negativa (-64 000 hectáreas); en cambio en el primer quinquenio de los años ochenta fue positiva (200 000 hectáreas), debido fundamentalmente a los cultivos de exportación, en especial el café.

El incremento en pasturas, que alcanzó a 83 000 hectáreas por año, aunque es importante, muestra un marcado decrecimiento con respecto al de 230 000 al año registrado en 1970-1980; esta contracción se explica porque resulta cada vez más difícil la conversión de tierras.

El incremento neto de la superficie agropecuaria fue de 600 000 hectáreas entre 1980 y 1985, mientras que en la década anterior alcanzó a 2.2 millones de hectáreas. La superficie global evolucionó de 3.5 millones de hectáreas en 1970 a 5.5 millones en 1980 y a 6.2 millones en 1985.

El volumen de crédito concedido por el BNF al sector agropecuario concuerda con esta evolución. Así, se dio preferencia al crédito para la producción de pastos y para la ganadería, que de 742 millones de sucres (de 1975) en 1975, aumentó a 1 424 en 1985, lo que equivale a un crecimiento de 11.5% anual y de 92% total. En segundo lugar está la producción de alimentos,

que recibió crédito por 845 millones en 1975 y por 1 411 millones en 1985, registrando un crecimiento de 8.9% anual y 67% total.

En cambio, el crédito otorgado por dicha entidad para los productos de exportación disminuyó a una tasa anual de 10.3% entre 1975 y 1985, debido a que estos productos tienen acceso a una variedad de fuentes crediticias.

El crédito para maquinaria agrícola que de 258 millones en 1979 se elevó a 436 millones en 1985, en términos reales, registró un crecimiento de 9.2% anual.

En síntesis, el crédito global del BNF para la actividad agropecuaria, en sucres de 1975, aumentó de 2 400 millones a 3 800 millones en el período 1979-1985, o en otros términos, el incremento global fue de 60% a razón de 8.2% anual.

La productividad por hectárea tuvo un comportamiento muy variable. Por ejemplo, la productividad del arroz aumentó en la década de 1970 y se mantuvo en la de 1980, con tendencia a la baja, por debajo de los 3 000 kilos por hectárea; en 1985 cayó 11.8% con respecto a 1980. El incremento de 35.3% de la superficie dedicada a este cultivo no guardó relación con el crecimiento de sólo 4.4% de la producción en el período.

Por su parte, el trigo mantuvo una productividad de 1 000 kilos por hectárea desde 1978, en tanto que la superficie y la producción física siguieron disminuyendo. La cebada mejoró su rendimiento y de 600 kilos por hectárea que era en 1970 llegó a 900 en los años ochenta. La papa mantuvo una productividad superior a 12 000 kg/ha entre 1971 y 1976 y en los años ochenta ésta fue ligeramente superior a 11 000 kg/ha. La superficie destinada a su cultivo creció 20.4%, su producción 30.9% y su rendimiento 8.2%, lo que indica que el aumento proviene principalmente de la expansión de la superficie.

Hubo un aumento notable (32.8%) de la superficie cultivada en la palma africana, tanto en la Costa como en la Región Amazónica. También creció su rendimiento (40.2%). Registraron, asimismo, incrementos importantes en la presente década, el maíz duro (54.1%) y la soya (34.9%).

El cultivo del algodón depende del régimen de lluvias y de las preferencias del mercado. Su productividad ha sido muy variable: en 1980 fue alta, de 2 050 kg/ha; en 1983 llegó apenas a 400 kg/ha y en 1984 a 600 kg/ha.

En cuanto al banano, la superficie cultivada varió considerablemente, al reducirse de 190 000 hectáreas en 1970 a 70 000 en 1980 y 65 000 en 1985. Los rendimientos aumentaron de 12 800 kg/ha a 32 200 en 1980, disminuyendo ligeramente con posterioridad. Las exportaciones se estancaron entre 1 400 y 1 600 millones de toneladas al año.

El café registró baja productividad (algo más de 300 kg/ha) en varios años del decenio de 1970, que decreció en los años ochenta. La superficie cultivada, en cambio, aumentó notablemente, de 288 000 hectáreas en 1980 a 427 000 en 1985, y con ello la producción. De allí que la ampliación de la superficie haya sido de 48%, el de la producción 74% y el de los rendimientos unitarios, sólo de 17%.

La productividad del cacao fue en general baja. En los años setenta hubo un notable aumento de la superficie cultivada y en 1978 ésta se amplió a 288 000 hectáreas, para mantenerse luego casi sin variaciones. Sin embargo, la producción se mostró inestable, con grandes fluctuaciones, y alcanzó las 131 000 toneladas en 1985, resultado que mejoró la productividad en alrededor de 35%.

Hubo un incremento en frejol y leguminosas en general, con 15% de aumento de la productividad, entre 1980 y 1985; y lo mismo sucedió en el caso de las hortalizas.

En cuanto a la ganadería, ésta registró en general baja productividad, con excepción de algunos hatos de la Sierra. En el caso de la leche, la productividad media fue de sólo 4.5 litros por día y por vaca. Sin embargo, la producción ganadera ha crecido considerablemente lo mismo que sus productos derivados; a pesar de ello la producción lechera es insuficiente para abastecer el consumo nacional.

Es fácil deducir que se requiere impulsar una ganadería intensiva. En cuanto a la leche, su consumo puede sustituirse, en parte, mediante la producción cada vez mayor de cultivos con rico contenido proteico como, por ejemplo, la soya que puede cultivarse en gran escala en la Costa y determinadas áreas amazónicas.

En general, los índices muestran que hubo un considerable crecimiento de la producción pecuaria en el quinquenio 1980-1985: la producción bovina aumentó 28%; la producción lechera se incrementó 38%, mientras que la población

avícola creció 25% y la producción de carne de ave, 20%.

En la década de 1970 se produjo un cambio en la composición y el perfil de la demanda en favor de los alimentos "superiores", como los de origen pecuario y los que usan materia prima importada, como el pan y el trigo. En la actualidad, frente a una situación económica recesiva, con desocupación o subocupación cada vez mayores, el nivel de consumo ha bajado y los productos pecuarios se han convertido en artículos de lujo, con una demanda limitada.

Esta situación se refleja en los últimos índices de desnutrición calculados, que muestran que el 55.6% de los niños entre 0 y 60 meses de edad sufren de desnutrición crónica, y el 9.7% de 6 a 36 meses padece de desnutrición aguda.

b) *Otras políticas específicas para el sector agropecuario: sus tendencias recientes*

Como ya se señaló, en el período analizado se advierte un claro cambio de énfasis en la política agraria y sus programas de reforma agraria y colonización. En el bienio 1979-1980, en virtud de los programas de reforma agraria se adjudicó legalmente un promedio de 76 000 hectáreas cada año, con lo cual se benefició a 12 000 familias también anualmente. Ese fue el período en que el trabajo en los programas fue más activo. Entre 1981 y 1985 el promedio de adjudicaciones descendió a 35 000 hectáreas por año y el número de familias beneficiadas, a 4 000. En 1985 el total adjudicado sólo llegó a 28 000 hectáreas para algo más de 3 000 familias. De hecho, en ese año y en 1986 no hubo nuevas intervenciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y la reforma está paralizada.

En cambio, en los últimos años es clara la preferencia por la colonización, sobre todo en el Oriente. Mientras en el período de 1973 a 1980 el promedio anual de adjudicaciones fue de 133 000 hectáreas y 3 000 familias beneficiadas, en 1981-1985 el promedio subió a 183 000 y a 4 300 familias.

Esta preferencia concuerda con la política general del gobierno de dar decidido aliento a la explotación "moderna", de tamaño grande y mediano. En consecuencia, en los últimos tres años tampoco se ha prestado atención a los programas de desarrollo rural integral, los que han tropeza-

do últimamente con dificultades de financiamiento.

Existe también un marcado contraste entre las políticas de precios y de comercialización de la actual administración y las que la precedieron al comenzar el decenio. Conforme a la Ley de Control de Precios y Calidad, en el período anterior la política se ejerció mediante el control de un grupo limitado de productos, con respecto a los cuales, según su naturaleza, se fijaron precios de sustentación (de estímulo) o precios máximos al consumidor. Con dificultades de administración y limitado efecto, esa política contribuyó en alguna medida a enfrentar las presiones inflacionarias, si bien quizá no haya sido lo suficientemente efectiva la administración de los precios de sustentación. A partir de 1985 se redujo drásticamente el número de productos sujetos a control, prácticamente no se fijaron precios máximos al consumidor y el énfasis se desplazó hacia la administración de los precios de estímulo al productor. No obstante, el insuficiente control de los precios de los insumos agropecuarios y de los precios efectivamente pagados por los intermediarios y las industrias compradoras (molinos, industria textil, etc.) ha mediatizado la política de estímulo y creado situaciones difíciles para el productor de algunos bienes importantes como el arroz.

Finalmente, por ser elemento básico de las políticas agropecuarias, se examina la evolución del gasto del Presupuesto del Estado destinado al desarrollo agropecuario, así como los volúmenes de crédito otorgados por el Banco Nacional de Fomento. En los últimos años el crédito ha tenido aún más importancia que antes como instrumen-

to de estímulo y orientación, dada la diferencia existente entre la tasa de interés que aplica a los préstamos que concede (18%) y las que son usuales en los préstamos bancarios (superiores al 30%).

La enorme proporción del Presupuesto del Estado que ha tenido que destinarse al servicio de la deuda externa (27.4% en 1984) ha obligado a reducir todos los otros rubros del gasto, salvo los de educación y salud. El gasto del Estado ha crecido aún más rápidamente que en el período de la bonanza petrolera (8.2% anual en 1979-1985 frente a 6.5 anual en 1970-1979), pero ello se ha debido sobre todo a la necesidad de servir la deuda la que, sin embargo, sigue en constante crecimiento.

El gasto del Estado en el desarrollo agropecuario ha descendido, tanto en cifras relativas como absolutas (en términos reales), lo que debe haber afectado gravemente a la política relacionada con el sector. En rigor, no se trata de una opción de prioridades, sino del peso de una restricción general que aparece inevitable.

Sin embargo, esa restricción no existió en el crédito de fomento, al menos hasta 1985. De 1983 a 1985, dicho crédito creció rápidamente y en el último de estos años alcanzó montos que, en términos reales, superan a los de 1975, año de volúmenes máximos de la época del petróleo. La asignación de ese crédito se ciñe aproximadamente a las mismas pautas del pasado, con la excepción del arroz, rubro que al igual que en 1975 ha sido objeto de una evidente preferencia. En cambio, el algodón ha perdido la importancia que tuvo en el pasado.

III

Algunos cambios importantes en la estructura de la producción agropecuaria en el período 1970-1985

En el transcurso de este período se produjo un notable cambio en el aprovechamiento de la tierra. Se redujo la superficie dedicada al banano de exportación y a los productos alimenticios básicos, para dar paso a la producción agropecuaria

extensiva, a nuevos cultivos para la agroindustria (sobre todo palma africana) y a la agroexportación (abacá, langostinos, entre otros).

Para el conjunto de los alimentos básicos la superficie cultivada disminuyó 32.5% o, en tér-

minos absolutos, 258 000 hectáreas. Las áreas dedicadas a cereales, leguminosas y tubérculos fueron las más castigadas, en beneficio de las destinadas a la producción agrícola para la industria, que crecieron 125%, vale decir 175 000 hectáreas. Los pastizales registraron un crecimiento espectacular, del orden de 135%, al incorporarse 2.5 millones de hectáreas nuevas.

Como resultado de la tendencia contractiva de la producción de alimentos, aumentó la dependencia de su abastecimiento con respecto al exterior y sus importaciones crecieron entre 1968 y 1985, decuplicándose su valor que se elevó de 11.3 millones a 119 millones de dólares en ese lapso. Las compras más importantes fueron las de azúcar, cereales (trigo y cebada), aceites y grasas comestibles, y productos lácteos.

Finalmente los rasgos principales de la evolución del período considerado pueden sintetizarse en la disminución de la superficie agrícola frente a un crecimiento de la población de 3.4% entre 1962 y 1974 y de 2.8% entre 1974 y 1982; el sostenido bajo nivel de los rendimientos por unidad de superficie; la pequeña proporción (con tendencia a disminuir) de la superficie agrícola total dedicada a la producción de alimentos básicos, ya que de 1.73 millones de hectáreas sólo se han utilizado para ese fin 537 000, equivalentes al 31% del total; el aumento de pasturas, pero con una relación cabeza por ha/año de 1.2 en 1972 y de 0.84 en 1985, lo que estaría reflejando un manejo inadecuado del hato ganadero; y un consumo real de leche per cápita de 231 cm³ al año, inferior al recomendado por el Instituto Nacional de Nutrición, de 350 cm³.